

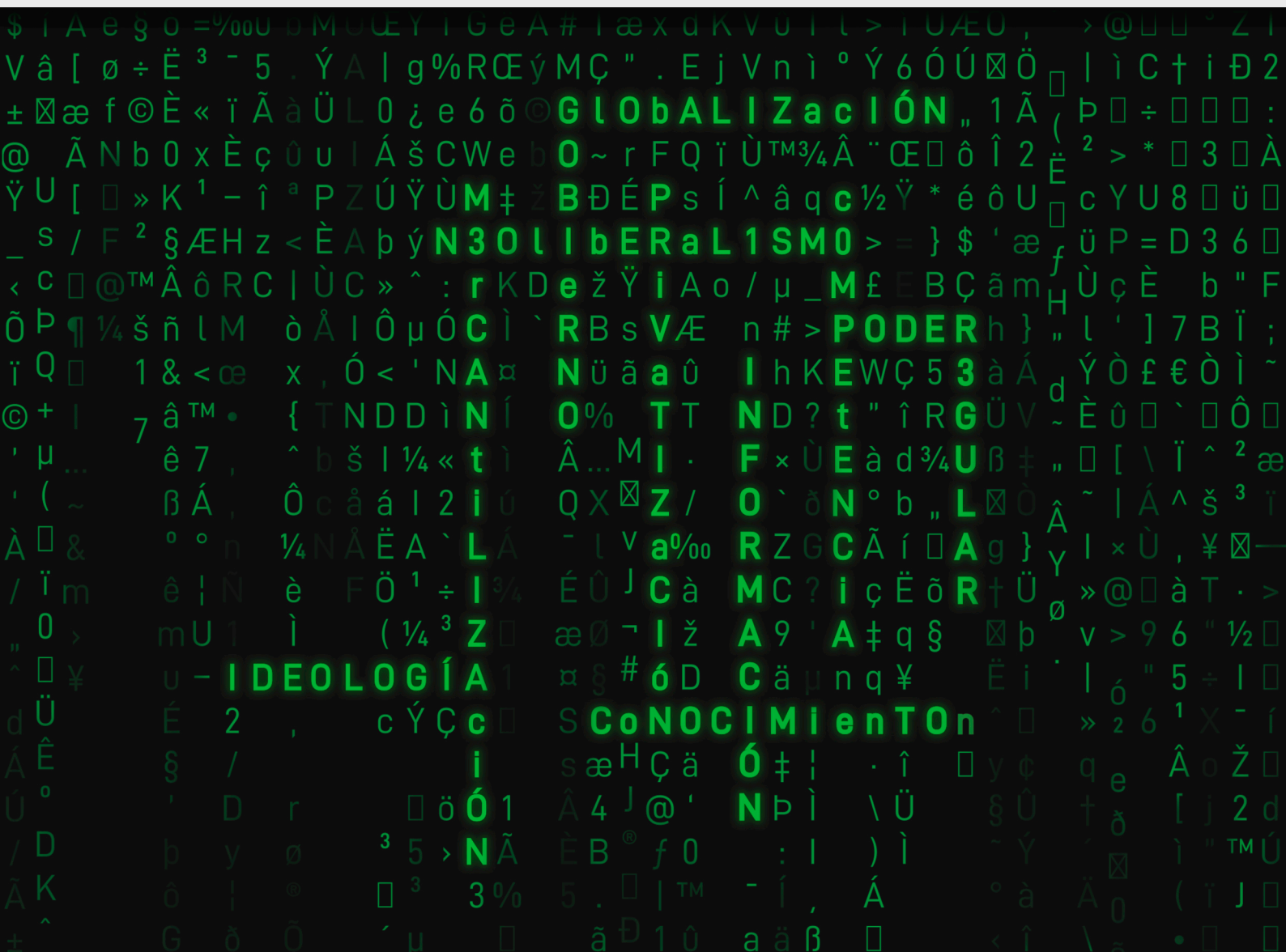
Héctor Monarca (editor)

Prólogo de Stephen Ball

EVALUACIONES EXTERNAS

Mecanismos para la configuración
de representaciones y prácticas en educación

Segunda edición revisada



Héctor Monarca

—editor—

Evaluaciones Externas

**Mecanismos para la configuración de representaciones
y prácticas en educación**

Segunda edición revisada

Prólogo de Stephen Ball

Madrid, octubre de 2020

Universidad Autónoma de Madrid

Diseño de tapa: Ángel Méndez Núñez

ISBN: 978-84-09-24476-8

Para la obra completa:



Monarca, H. (Ed.) (2020). *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada*. Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Índice

| | Página |
|--|--------|
| Prólogo. La educación y la tiranía de los números. Stephen J. Ball | 5 |
| Presentación | 9 |
| Capítulo I. Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. <i>Héctor Monarca</i> | 12 |
| Capítulo II. Evaluación ¿Exclusión o inclusión? <i>José Eustáquio Romão</i> | 37 |
| Capítulo III. Los estudios internacionales de evaluación de la calidad en América Latina: estado de situación y del debate en el ámbito del MERCOSUR. <i>Cristian Pérez Centeno, Gabriel Asprella y Lilia Toranzos</i> | 51 |
| Capítulo IV. El Rol de la Evaluación en las Políticas Neoliberales: El Ejemplo y Experiencia del Modelo Educacional Chileno. <i>Óscar Espinoza y Dante Castillo</i> | 83 |
| Capítulo V. Transformación de la evaluación estandarizada en Colombia: una ruta para promover el pensamiento crítico. <i>Ferley Ortiz Morales y Juny Montoya Vargas</i> | 100 |
| Capítulo VI. El uso público del programa PISA en Argentina. Entre los medios de comunicación y la administración educativa. <i>Lucrecia Rodrigo</i> | 120 |
| Capítulo VII. La Evaluación de Centros Educativos en la Enseñanza no Universitaria en Portugal. <i>Emanuel Borges Pereira</i> | 140 |
| Capítulo VIII. Reconfiguración de los sentidos sobre la educación en España a partir de la nueva ley de educación (LOMCE). <i>Héctor Monarca y Noelia Fernández-González</i> | 157 |

Prólogo

La educación y la tiranía de los números*

Stephen J. Ball¹

Como Jenny Ozga (2008) dice muy acertadamente, vivimos “gobernados por los números”, los números de diferentes aspectos de nuestras vidas nos clasifican, nos comparan y nos categorizan. Los números definen nuestro valor, miden nuestra efectividad y trabajan de muchas formas distintas para informar sobre o construir lo que hoy somos. Estamos también sujetos a los números: existen numerosas aplicaciones disponibles para monitorizarnos en tiempo real en términos numéricos. La aplicación *Mappiness*, por ejemplo, mide cuándo somos felices. Como explica su página web: “los hedonímetros de la derecha muestran a los usuarios de *Mappiness* la felicidad en tiempo real, comparada con la media histórica”². Con esos datos podemos crear un archivo, convertirnos en objeto de estudio y sujetos de mejora.

Esta es una forma relativamente nueva de gobierno que, no obstante, tiene una larga historia. La palabra “estadística”, la representación de lo social en forma numérica, significa literalmente, en su origen alemán, “números de Estado”: la recogida sistemática de datos demográficos y económicos por parte de los Estados. En el siglo XIX el Estado establece relación con “la población” y la monitoriza usando los números como censura (quién, cuántos, dónde) y los registros epidemiológicos (certificados de defunción: quién murió de qué y dónde). Estas eran herramientas cruciales para el manejo de la nueva clase obrera urbana y sirvieron para crear “la población” como fenómeno político y social.

Los números también fueron fundamentales en la construcción de la escuela moderna en forma de tests o exámenes, que son una tecnología para la clasificación, división y exclusión. Como dice Hoskin (1990, p. 31), “el examen es, de todas las tecnologías, la más obviamente educativa, más incluso que la disciplina...”³. La escolarización se construyó sobre las bases contradictorias de la uniformidad y la singularidad, una visión homogénea mediada por metodologías de división y diferenciación. En realidad, la mera idea de la escuela, su materialidad, su imaginario, su articulación dentro de políticas y teorías, terminó por quedar centrada y representada en términos de una maquinaria de diferenciación y clasificación, relacionado con la exclusión. Foucault (1979) dice que la escuela se convirtió en el siglo XIX en un

¹ Profesor Emérito de Sociología de la Educación. Institute of Education. University College London (UCL).

² Traducido del original. Ver <http://www.mappiness.org.uk/meters/>

³ Traducido del original.

“aparato de examinación ininterrumpida” (p. 186). El examen es un mecanismo de evaluación simultánea y comparación “entretejido en la escuela a través de un ritual de poder que se repite constantemente”⁴ (Foucault, 1979, p. 186). El alumno se hace así visible y calculable, pero el poder se vuelve invisible; y el estudiante sólo ve la tarea y el test que debe hacer y su “resultado”, posición, ranking y categoría. Se hace comprensible y manejable en estos términos.

Actualmente quizá nos encontremos en la segunda edad dorada de los números, mientras el Estado neoliberal revisa su forma y modalidades. Los números representados a modo de listas, clasificaciones, rankings, estándares de comparación, objetivos e indicadores de rendimiento, tienen presencia constante en los programas de talentos de la televisión, en las páginas web que sirven para clasificar a profesores⁵, en los índices de impacto de revistas de investigación, en las evaluaciones escolares de los alumnos y, por supuesto, en los informes de PISA y bases de datos. Los alumnos, los profesores, los investigadores, las escuelas, las ciudades y las naciones están todos sujetos al régimen de los números y a las estrategias de comparación y clasificación, y cada vez con más frecuencia las políticas educativas se conciben y comentan en estos términos.

La medición y la monitorización como técnicas para la reflexión y representación, desempeñan un papel particular dentro de la relación contemporánea entre la verdad y el poder y el “yo” que llamamos “neoliberalismo”. Como sujetos neoliberales, se nos incita constantemente a invertir en nosotros mismos, a trabajar en nosotros y mejorar –a incrementar nuestros números, nuestro rendimiento, nuestros resultados– tanto en nuestra vida personal como en la laboral. En la enseñanza, la articulación del rendimiento y la mejora en términos de resultados de los tests de los alumnos y alumnas están cada vez más intensamente unidas a otro grupo de números: el dinero, en forma de recompensa; se trata del pago relacionado con el rendimiento.

Tomamos decisiones sobre el valor de las actividades y la inversión de nuestro tiempo y esfuerzo en relación con medidas e índices y las recompensas simbólicas y reales que éstos pueden generar. Esto es lo que Alex Rushworth encontró en su investigación sobre “investigadores académicos”. Así lo explica:

Por ejemplo, un indicador de rendimiento como es el factor de impacto de una revista de investigación se ha incorporado de forma rutinaria a las decisiones de los investigadores como un estándar ad-hoc según el cual evaluar los posibles usos de la información y los recursos, y a decisiones sobre si se debería invertir tiempo y recursos en perseguirlos.⁶ (Rushworth, 11 de marzo de 2014, <http://citationculture.wordpress.com/2014/03/11/>)

⁴ Traducido del original.

⁵ Conocidas en inglés como “rate-my-teacher webpages”.

⁶ Traducido del original.

Esto contribuye a lo que de Rijcke llama “la cultura de la cita” (ver Ball 2012). En estas articulaciones, lo social y lo económico se funden o convergen a medida que lo social, lo educativo, lo psicológico y lo interpersonal se abren a la posibilidad de la enumeración y el cálculo. Y estas aperturas son, a su vez, oportunidades para conseguir un beneficio: el entrenamiento, el apadrinamiento, la tutela, los sistemas de evaluación, las aplicaciones para descargar, etc. están disponibles para su venta. La OCDE obtiene una parte importante de sus ingresos de sus servicios de evaluación: los países tienen que pagar por participar. De hecho, la OCDE está en proceso de expandir PISA ampliando el *espectro* de lo que se mide; aumentando la *escala* de evaluación para incluir más países, sistemas y escuelas; y realizando su *poder explicativo* para dar mejor información a los legisladores. La OCDE ha desarrollado también el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC)⁷ y tests basados en PISA para los colegios, que parten de las plantillas de PISA para extender la influencia de su trabajo educativo a otros ámbitos (ver Sellar y Lingard, 2013). Además, la construcción y diseminación de tests y medidas se ha profesionalizado tanto en sectores comerciales como académicos, tanto en la carrera profesional como en la disciplina universitaria. Hay una comunidad *cienciométrica* amplia hecha de *bibliometristas* que diseñan medidas de evaluación para muchos fines, y existe una Red Europea de Diseñadores de Indicadores (ENID)⁸.

En este libro subyace el debate en torno al uso de los números en la “época dorada presente” a través de un abanico de países y contextos de Iberoamérica. Los capítulos del libro abordan la implementación e impacto de los sistemas de evaluación y medida en las políticas y prácticas educativas. En ellos se analiza la incorporación efectiva y la circulación de las tecnologías de la performatividad en estos países, con historias políticas y culturales diferentes.

Estas tecnologías, como parte de un conjunto de “soluciones” apolíticas a “problemas” educativos, se sitúan dentro de la “lógica necesaria” de la reforma educativa global, desplazan valores y borran la disputa política saludable y esencial sobre las diferentes versiones de lo que significa recibir una educación. En este contexto, la implicación democrática y las formas colaborativas de política han llegado a verse como antiéticas para las agendas del crecimiento y como un freno para la modernización en la distribución del servicio educativo. Hemos presenciado un giro dramático pero casi inadvertido de “la legitimidad de input” a “la legitimidad de output”, esto último representado casi exclusivamente en términos de mejoras en los exámenes y el rendimiento en tests.

⁷ Del inglés *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*.

⁸ Del inglés *European Network of Indicators Designers*.

Referencias bibliográficas

- Ball, S. J. (2012). Performativity, commodification and commitment: an I-spy guide to the Neoliberal university. *British Journal of Educational Studies*, 60(1), 17-28.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish*. Harmondsworth: Penguin.
- Hoskin, K. (1990). Foucault under Examination: the crypto-educationalist unmasked. En S. J. Ball (ed.). *Foucault and Education: Disciplines and Knowledge*. London: Routledge.
- Ozga, J. (2008). Governing Knowledge: research steering and research quality. *European Educational Research Journal*, 7(3), 261-272.
- Rushworth, A. (11 de marzo de 2014). *Tales from the field: On the (not so) secret life of performance indicators* [mensaje en un bblog]. Recuperado de <https://citationculture.wordpress.com/2014/03/11/>
- Sellar, S. y Lingard, B. (2013). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, article first published online: 6 AUG 2013.

Presentación

Héctor Monarca¹

El libro que aquí se presenta es una versión revisada del publicado en 2015. Como se explicaba en aquel entonces, el libro surgió en el marco de un proyecto más amplio que se configuró como un espacio para la discusión en torno a algunos de los cambios que se estaban dando a nivel social y educativo en distintos países. Las discusiones en torno a estos procesos de cambio o reforma siguen teniendo vigencia en tanto remiten a preguntas acerca de la relación entre el Estado, la socialización y la escuela; el poder y las formas de producir y reproducir el orden social; los sistemas de distribución de los bienes y las formas de vida que se desarrollan en nuestro mundo.

Uno de los supuestos de los que partió el mencionado proyecto es que la globalización, caracterizada por un intenso proceso de disputas en torno a la transformación de la economía, la sociedad, la cultura y el Estado, se viene extendiendo de forma diferenciada por los distintos países del planeta. Diferenciada en tanto a la posición de poder que ocupan Estados, organizaciones y sujetos en estas disputas, y en cuanto a las formas en que estos procesos son asumidos, apropiados, resignificados o resistidos. Y diferenciada también, en cuanto a los procesos de producción, concentración y distribución de los bienes, y por los efectos que, en este sentido, la globalización tiene en las distintas sociedades y en la vida cotidiana de la gente.

Otro de los supuestos del proyecto es el reconocimiento de la importancia que se le ha dado a la educación en los últimos doscientos años, y más precisamente a la escuela, en los procesos de construcción de Estado; y en términos más generales, en los procesos de producción y reproducción del mundo social. En este sentido, en el contexto de la globalización antes mencionado, la educación está sometida a diversas presiones para que sus sentidos sean revisados, cambiados o totalmente transformados, de acuerdo con las tendencias en torno a los modelos de sociedad y de Estado que subyacen, y del papel que, de acuerdo a distintos intereses, debe asumir la misma. Diversos mecanismos son empleados en el marco de estas disputas con el fin de potenciar determinadas direccionalidades de las políticas y las prácticas educativas, entre ellos, una parte significativa de la literatura ha ubicado a las evaluaciones externas. Desde estas perspectivas las evaluaciones externas son abordadas como mecanismos de persuasión y alineación de políticas y prácticas educativas, como dispositivos de gubernamentalidad, nuevas formas de gobernanza...

¹ Universidad Autónoma de Madrid.

En este marco de supuestos y discusiones el libro aborda la temática de las evaluaciones externas de aprendizaje y de centros educativos. Aunque en la mayoría de los casos los capítulos hacen referencia a evaluaciones de «aprendizaje» o de «rendimiento», es decir, cierta forma de entender los aprendizajes realizados o los resultados de la enseñanza; también se abordan otras evaluaciones, como así también aspectos más generales relacionados con la racionalidad evaluativa o la cultura de la performatividad en general, y las formas en que la educación se ve interpelada, cuestionada y transformada en ese marco. En este sentido, de forma más o menos explícita, la racionalidad evaluativa es ubicada en las disputas simbólicas e instrumentales relacionadas con las visiones sobre el mundo, la realidad, la educación y la calidad de la educación.

De forma más específica, el *capítulo I* ubica las evaluaciones externas en el marco de las transformaciones que se han dado en las últimas décadas a nivel global y a nivel de los Estados nacionales y su impacto en la educación-escolarización y en las representaciones que sobre ella existen. En este sentido, pretende resituar la temática de las evaluaciones externas como mecanismos que intervienen en la fabricación de realidades, de identidades personales e institucionales y de políticas; como un marco regulador de políticas y prácticas en educación.

En el *capítulo II* el autor realiza una crítica a la concepción y prácticas de evaluación externa existentes. Analiza de qué forma actúan como mecanismos que generan o legitiman desigualdades y exclusiones, ilustrándolo con ejemplos de la realidad educativa de Brasil. Concluye relacionando los procesos de evaluación con los procesos de estratificación social e invita a pensar en otro tipo de evaluación.

Por su parte, en el *capítulo III* se analizan los sistemas de evaluación de América Latina, concretamente de los países del MERCOSUR. Se muestra la forma en que distintos Estados nacionales, en este caso del MERCOSUR, se posicionan con respecto a esta temática, poniendo en evidencia tendencias específicas y en algunos casos opuestas a las marcadas por ciertos organismos internacionales y ciertas tendencias supranacionales.

En el *capítulo IV* los autores abordan de forma crítica la implantación de los sistemas de evaluación en Chile y su impacto en las representaciones y prácticas educativas. De la misma manera, plantean la forma en que dichos sistemas contribuyen a reforzar la política privatizadora y a legitimar procesos de desigualdad y exclusión, como así también a legitimar las políticas y la asignación de recursos acentuando las desigualdades existentes.

En el *capítulo V* el y la autora analizan las evaluaciones estandarizadas que se vienen implementando en Colombia en los últimos años. Supone una crítica a las evaluaciones estandarizadas en cuanto al tipo de competencias que desarrolla en los sujetos, alejadas del pensamiento crítico, creativo y divergente. Presenta resultados y cuestiona su uso y los impactos negativos que tienen en las prácticas de las instituciones

educativas. Reconocen el papel que tienen las evaluaciones en la regulación de las prácticas educativas y sugieren la necesidad de otro tipo de evaluación.

En el *capítulo VI*, la autora se centra en el uso de PISA por parte de la prensa argentina y del gobierno de dicho país. Aborda el tema de las nuevas formas de gobernanza, gobierno y comparación a través de los datos, ubicando a PISA en este marco.

Por su parte, en el *capítulo VII* el autor analiza el sistema de evaluación de centros educativos vigente en Portugal. Realiza un breve recorrido histórico, analiza ciertos riesgos de estas prácticas de evaluación de centros en el marco de una cultura performativa, las nuevas formas de regulación y el gobierno a través de los números.

Finalmente, en el *capítulo VIII*, se hace un análisis de los nuevos sentidos educativos que ha pretendido consolidar o instalar la última ley de educación de España del año 2013, aún vigente. Sitúa dicho análisis en el marco de las políticas neoliberales, de transformación del Estado y de la cultura de la performatividad. De la misma manera, analiza la forma en que las evaluaciones externas son usadas para justificar y legitimar dicha ley y las reformas que ella promueve. Por último, aborda específicamente el papel central que esta ley dio a las evaluaciones externas y la forma en que las mismas contribuyen a generar nuevas representaciones y prácticas, especialmente, su contribución a transformar la educación en una mercancía.

Para terminar esta breve presentación, se agradecen los esfuerzos y los aportes al debate que han realizado todos los equipos participantes en el proyecto y la de cada uno de los autores y autoras, sin los cuales este libro no hubiese sido posible. De la misma manera, se agradece el tiempo que le han dedicado a la revisión y actualización de los capítulos para esta segunda edición. Finalmente, se agradece muy especialmente el prólogo que Stephen Ball ha realizado a la primera edición de este libro, el cual sigue formando parte de esta versión revisada.

Capítulo I

Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado

Héctor Monarca¹

1. Introducción

Desde el último cuarto del siglo XX una parte importante de los países del mundo ha experimentado una serie de cambios profundos relacionados con la economía, la sociedad, la cultura, la política y la educación. La literatura ha focalizado el análisis de estos cambios en dos procesos interrelacionados: la globalización y la reforma del Estado, ambos estrechamente relacionados (Dale, 1999, 2000, 2007; Popkewitz, 1994).

Por su parte, la globalización será abordada en uno de sus rasgos relevantes: la extensión a nivel planetario de la racionalidad neoliberal y de mercado, como nueva cara del sistema capitalista-patriarcal-colonial (Dussel, 1985; Federici, 2004; Fraser y Jaeggi, 2019; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021; Mignolo y Escobar, 2010; Quijano, 2000). En esta línea, Cerny (1997) entiende que la globalización es el proceso de reforma mundial que ha marcado el paso del Estado de bienestar al Estado competitivo; es decir, la propagación, defensa e impulso de este último, y la difusión e implementación de nuevas estrategias de acumulación y legitimación (Santos, 2006), que hagan más efectivo al sistema capitalista-patriarcal-colonial. Esta racionalidad supone una nueva forma de hacer política y de influencia de unos países sobre otros (Dale, 1999, 2007; Rutkowski, 2007). En este sentido, se podría afirmar que la globalización constituye una forma novedosa de organizar el poder de los Estados y de su ejercicio a través de los Organismos Internacionales (OIs), incluidas las entidades financieras, que adquieren un protagonismo relevante en este proceso. En este marco, desde el punto de vista educativo se incorpora el concepto agenda educativa estructurada globalmente (Dale, 2000) y el de mecanismos (Dale, 1999, 2007), este último como recurso teórico-metodológico para explicar cómo se configura dicha agenda y cómo ella interactúa en los procesos de elaboración e implementación de las políticas educativas del Estado-nación (Edwards, 2014; Edwards y Moschetti, 2020).

¹ Doctor en Educación por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente Profesor Docente-Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Email: hector.monarca@uam.es

Esta transformación de los Estados nacionales ha seguido, de acuerdo con Santos (2006), una primera fase basada en su retirada, caracterizada por su debilidad y ausencia, en pro de un mercado que ocupe su lugar. Y una segunda fase que se inicia ante la evidencia de que el nuevo capitalismo global precisa de un Estado fuerte para incorporar las exigencias de acumulación y del mercado en general a su mismo funcionamiento. Por tanto, esta segunda fase se caracteriza por la incorporación de las formas de proceder del mercado y de la empresa en prácticamente todos los ámbitos del funcionamiento estatal (Ball, 2012), aunque este sigue teniendo un papel relevante. Se trata de nuevas formas de concentración del poder y la riqueza, tanto material como simbólica, basadas en nuevas prácticas de gestión de lo público (Gentili, 1997a), a las que se ha llamado «nueva gestión pública» (Verger y Normand, 2015). En estos discursos y prácticas la educación es re-ubicada como mercancía, pero también como práctica que sigue siendo útil para fabricar otras mercancías e importante para fabricar legitimaciones. En este escenario se ubicará a los «sistemas de evaluación»² a lo largo de este capítulo.

Ambos procesos, globalización y reforma del Estado, están interrelacionados, aunque no de forma lineal ni vertical. En cierta forma, de acuerdo con algunos autores (La Londe y Verger, 2020; Moschetti, Fontdevila y Verger, 2019), las reformas educativas que implementan los Estado-nación, aunque forman parte del proceso de globalización antes mencionado, pueden asumir singularidades en cada uno de ellos de acuerdo con diversos factores: grado de autonomía en relación a los OIs, poder de influencia en los mismos, posición en relación al desarrollo del capitalismo, alianzas o redes de poder, organización y características de los grupos de poder al interior de cada Estado, las disputas históricas específicas de estos grupos, etc.

De la misma manera, es preciso insistir en que la globalización no debe ser vista como un proceso independiente de los Estados nacionales, como una especie de fuerza que actúa al margen de ellos. Como se ha expresado, la globalización es también una reestructuración de las formas de intervenir y de influir de ciertos países con respecto a otros; una reorganización del dominio, la colonización y el poder de los Estados (Santos y Monarca, 2021; Walsh y Monarca, 2020). Empleando el término propuesto por Escobar (2000), la globalización no es realmente un proceso «desterritorializado»; hay nuevas redes y alianzas de poder (Ball, 2012), pero los países se vinculan a ellas muchas veces de forma específica e individualizada, con posiciones de fuerza y de poder desiguales entre ellos. Hacer desaparecer «el territorio» de los discursos de lo global —los países y regiones en su específica situación de acumulación y en su particular posición de poder—, termina siendo una nueva, sutil y eficaz forma de dominación y colonización.

² En estas páginas se usará el término «sistemas de evaluación» de forma amplia para hacer referencia a toda práctica de evaluación externa, tanto de aprendizajes-rendimientos de estudiantes, como de profesorado o centros educativos.

Por otra parte, no hay que perder de vista que tanto la globalización como la reforma del Estado y lo que ellos suponen: la expansión del mercado; las formas de vida que «propone» y los cambios culturales que esto implica; las nuevas formas de acumulación, distribución y circulación de la riqueza; los impactos en el mandato y gobernanza de los Estados; la necesidad de nuevas legitimaciones y nuevas formas de legitimar, etc.; tienen repercusiones a nivel micro, en la vida cotidiana y profesional de la gente, en el funcionamiento de las instituciones, en la cultura, etc. De la misma manera, en el plano educativo, “los dispositivos pedagógicos y las relaciones discursivas tienen sus propias relaciones de poder, parcialmente independientes de las relaciones y discursos macro-estructurales” (Apple, 1997, p. 73). Por tanto, aunque es imprescindible contemplar estas dimensiones económicas y estructurales, es necesario tener en cuenta que no son procesos mecánicos, estructuralmente determinados: ni la construcción de lo social y la cultura (Willis, 2006), ni las prácticas educativas, ni los procesos de pensamiento y acción de los sujetos; incluso en las posiciones de poder claramente desiguales que caracterizan a la sociedad y a las instituciones. De esta manera, las prácticas políticas, institucionales y las actuaciones de los sujetos, grupos y movimientos sociales, tanto en sus direccionalidades como en sus efectos, tienen un importante rasgo de impredecibilidad.

La intención de este capítulo es ubicar las evaluaciones externas en este marco de transformaciones. Aunque estas evaluaciones lleven décadas de existencia, sobre todo en algunos países, el nuevo contexto de transformación de lo social, la cultura, lo político, las instituciones, la profesionalidad, etc., hace que sus sentidos sean resignificados, potenciando nuevas direccionalidades. Aunque se asume que los rasgos de los sistemas de evaluación pueden ser variados y que hay ejemplos que así lo demuestran, aquí se opta por abordarlos, principalmente, desde los sentidos que se potencian en el marco de la globalización y los procesos de transformación-reforma del Estado. De esta manera, se espera que este capítulo aporte algunas claves para pensar a los sistemas de evaluación en este contexto.

Es preciso resaltar que la existencia previa de la evaluación en los sistemas educativo, no sólo la externa sino también aquella incorporada como práctica en la vida cotidiana de los centros educativos, contribuye a su naturalización. La evaluación es una práctica que acompaña la educación institucionalizada prácticamente desde su origen, incluso con algunas de las características con las que frecuentemente se critica a las externas. Por su parte, la naturalización de las evaluaciones externas, como fenómeno, como práctica social y educativa, el apreciarlos como una parte inherente de nuestra cotidianeidad escolar y educativa, es algo que en muchos lugares ya está sucediendo y en otros pueda que termine sucediendo. Este es precisamente otro de los objetivos del capítulo, resituar la temática de las evaluaciones externas en la complejidad de los procesos de cambio mencionados, contribuyendo a su desnaturalización. Así, desde un punto de vista bourdieano, podríamos analizar las evaluaciones externas como sistemas simbólicos que promueven la integración social en un orden arbitrario (Bourdieu y

Wacquant, 2008), vinculándolas, por tanto, a disputas relacionadas con la percepción y la construcción del mundo social. Bourdieu (1988) considera que estas disputas tienen que ver con “hacer ver y hacer valer ciertas realidades” (p. 137), como así también con las actuaciones orientadas a cambiar “las categorías de percepción y de apreciación del mundo social, las estructuras cognitivas y evaluativas” (p. 137). De esta manera, desde la ontología bourdieana es posible aproximarnos a los sistemas de evaluación como sistemas de clasificación, generadores o promotores de categorías y palabras que expresan la realidad social y la construyen (Bourdieu, 1988; Monarca, 2018). Desde este punto de vista es importante tener en cuenta que la incorporación de una «práctica» o «sistema», como lo es la evaluación externa, dentro de otra(s) práctica(s) o sistema(s), como lo es la práctica educativa, un campo profesional cualquiera, etc., tendrá siempre algún tipo de efecto que irá en todos los casos más allá de lo predecible o técnicamente definible.

Mirar desde este prisma a los sistemas de evaluación supone abordarlos como sistemas que distribuyen y configuran representaciones sobre el mundo social y educativo, que invitan a verlo de una determinada manera y actuar de acuerdo con ello. Bourdieu (1988) ofrece una conceptualización que permite pensar los sistemas de evaluación como “una base para las luchas simbólicas de producir y de imponer la visión del mundo legítima” (pp. 136-137); o, usando las palabras de Giroux (2003), como «herramientas» para la construcción de “los sistemas de prácticas, significados y valores” (p. 26) que dan legitimidad a las instituciones. Como se ha afirmado, eso no supone una apropiación unívoca por parte de los sujetos y los grupos, aunque el posicionamiento de los diversos grupos sociales no se da en una situación de igualdad, es posible apreciar espacios de resignificación y resistencia (Willis, 2006). Como nos recuerda el autor recién mencionado, es preciso entender a “la conciencia y la cultura como momentos constitutivos del proceso social” (p. 439), y que la acción humana no puede verse “como la consecuencia de estructuras más bien inhumanas y desarticuladas” (p. 439). En este sentido, no se pretende presentar a los sistemas de evaluación como dispositivos o mecanismos todopoderosos, definidores de realidades nacionales o supranacionales. Tal como se explicó, no es intención presentarlos como dispositivos o mecanismos desencadenadores, sin más, de acciones políticas o prácticas educativas, como meras herramientas para la reproducción social al servicio del capital, del mercado o la clase dominante, mediante la imposición de significados y legitimaciones del funcionamiento social y educativo. Pero sí se pretende problematizarlos en el marco de las tendencias de la globalización, la reforma del Estado, desnaturalizarlos y, en este sentido, ubicarlos en la problemática de la producción y reproducción social y cultural (Willis, 2006), de las instituciones y de los sujetos.

En este sentido, se ubica a los sistemas de evaluación en el terreno de lo político, del poder, de sus disputas por dar significado, sentido y dirección a lo real (Bourdieu, 1988; Monarca, 2018; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021). Es decir,

como dispositivos de un complejo entramado que, en ocasiones, puede que un elemento más, incluso insignificante, pero en otros asumiendo cierto protagonismo o relevancia (Fernández-González, 2015; Monarca, 2012). Los sistemas de evaluación como mecanismos que acompañan a otros discursos, políticas y prácticas que se están dando a nivel internacional, nacional y escolar (Fernández-González y Monarca, 2018a). Por tanto, en este capítulo se asume que los sistemas de evaluación son una realidad producida, un «objeto social» construido que a su vez interviene en la construcción de la realidad social y educativa, de la subjetividad y la profesionalidad, que se encuentran en permanente interacción con sujetos, instituciones y contextos diversos (locales, nacionales, regionales y supranacionales). De esta manera, tal como se podría sugerir a partir de Ball (2013), se asume que los sistemas de evaluación no sólo intervienen en la «fabricación» de realidades, de identidades personales e institucionales; también, en cierta forma, son fabricados por ellos. Su potencialidad, direccionalidad y sentido se encuentran inmersos en estas dinámicas.

La complejidad de la temática ha quedado planteada, como así también las intenciones acotadas de este capítulo. Por tanto, no se pretende ser exhaustivos, sino optar por un abordaje específico que pueda ofrecer alguna singularidad y relevancia en la aproximación a los sistemas de evaluación de la educación desde las disputas simbólicas e instrumentales relacionadas con la construcción de la realidad social y educativa.

2. Globalización y educación

Tal como se explicó en la introducción, la existencia y funcionamiento actual de los sistemas de evaluación externa se abordan en este capítulo como parte de los procesos de globalización y reforma de los Estados nacionales. Ambos procesos son claves en la comprensión del lugar, las características y el sentido que asumen dichos sistemas en la actualidad.

En sentido, Gentili (1997a) sostiene que desde el último cuarto del siglo XX nos encontramos en un proceso de cambio y ruptura por los que atraviesa el capitalismo de manera permanente y cíclicamente; motivado principalmente por una crisis hegemónica relacionada con su régimen de producción y acumulación. En este contexto de crisis, el neoliberalismo ofrece “una particular salida política, económica, jurídica y cultural” para restablecer dicha hegemonía (Gentili, 1997a, p. 116). Tal como sostiene el autor, se trata de una crisis global, por tanto, el restablecimiento de la hegemonía va más allá de un nuevo orden económico y político; supone también la creación de un nuevo orden cultural (Apple, 2006). En este sentido, “la expansión y generalización del universo mercantil impacta no sólo en la realidad de las «cosas materiales» sino también en la materialidad de la conciencia” (Gentili, 1997a, p. 113), es decir que los cambios a nivel «material» en la organización y en la estructura social, política, jurídica y económica son acompañados por cambios en las formas de ver y nombrar el mundo, lo social, la

democracia, lo educativo, etc. En materia educativa, por ejemplo, a través de “una serie de estrategias culturales orientadas a quebrar la lógica del sentido” (Gentili, 1997a, p. 115) que las mayorías tienen sobre la escuela y la educación (Apple, 2012).

Esta crisis del capitalismo global, tal como se anticipó en la introducción, puede ser caracterizada, entre otras cosas, como el paso del Estado de bienestar al Estado competitivo (Cerny, 1997). Más allá de lo que esta definición pueda suponer de forma singular para los distintos países, aporta una visión de las transformaciones a nivel ideológico y de los sentidos que, sobre la organización del Estado, se difunden, defienden, promueven, a nivel planetario desde diversos «espacios» de poder. Así, el cambio del que habla Cerny se aprecia tanto en materializaciones específicas como en las corrientes ideológicas que promueve el Estado competitivo. De una forma similar, Carnoy y Rhoten (2002) ven en la globalización un fenómeno que hace referencia a la reorganización de la economía mundial para fomentar su crecimiento. De esta manera, este fenómeno de transformación del Estado de bienestar: su debilitamiento, desarticulación y la extensión del neoliberalismo y del mercado —junto con otros cambios en la cultura, la sociedad, las instituciones, la economía, la política, la educación, etc. —, que se viene experimentando desde hace al menos 30 años, es lo que realmente se ha globalizado (Cerny, 1997; Dale, 2000; Díez-Gutiérrez, 2018; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021).

Desde esta aproximación hay acuerdo en el papel que desempeñan los Organismos Internacionales (OIs), incluidas las entidades financieras, en el proceso de globalización. Como ya se explicó, la globalización no es un fenómeno homogéneo, sino que se manifiesta de forma diferenciada en los distintos países (Dale, 1999), al menos en dos sentidos. Por un lado, en cuanto a la forma en que afecta a cada uno de ellos y, por otro, en cuanto a la posición que ocupan estos países —su poder de influencia— en el proceso de globalización. Lo que distingue a esta nueva forma de gobernanza globalizada de otras formas de dominación —o de influencia— de unos territorios sobre otros es su carácter supranacional; “no se origina en un país determinado, ni la impone una nación sobre otra, sino que lo hacen las organizaciones supranacionales, aunque éstas estén dominadas por el mismo grupo de naciones que previamente utilizaban los mecanismos bilaterales por separado” (Dale, 2007, p.103). En este sentido, en un trabajo anterior, Dale (2000) cuestiona la idea según la cual los Organismos Internacionales son creaciones de los países que actúan en nombre de supuestos intereses colectivos, como se sugiere desde ciertos enfoques.

Esta aproximación predominantemente economicista que explica la globalización sirve para enmarcar algunos de los cambios relacionados con la expansión o la adquisición de nuevas formas de funcionamiento del capitalismo y del mercado a nivel global, y su impacto en los Estados nacionales, como así también en ámbitos como el educativo. Desde este marco, parte de estas reformas y transformaciones tienen que ver, entre otros aspectos, con el refuerzo y la legitimación de los procesos de

acumulación, cercamiento, privatización, mercantilización, diferenciación, jerarquización (Apple, 2019; Díez-Gutiérrez, 2018; Fernández-González, 2016, 2019; Martín Rojo, Fernández-González y Castillo González, 2020; Parcerisa, 2016; Walsh y Monarca, 2020). En este contexto global de transformaciones Ball (2002) identifica, entre otros, los siguientes elementos o conjuntos de influencias: a) el neoliberalismo e ideología de mercado; b) las nuevas redes de poder; c) la performatividad y d) la nueva gestión pública, caracterizada por la incorporación de los procedimientos específicos del sector privado y del culto a la excelencia y la calidad al sector público. Algunas de estas influencias han sido analizadas como cuasi-mercados (Le Grand, 1991), que serán abordados más adelante. Junto con lo anterior, Ball (2002) resalta la puesta en práctica de nuevas formas de vigilancia: “las evaluaciones, la fijación de objetivos y la comparación de los logros” (p. 113), unidas a nuevas formas de regular y hacer políticas, que serán abordadas a continuación.

2.1. Agenda educativa estructurada globalmente y mecanismos de regulación de políticas

Los procesos de transformación del mundo actual, las reformas tendientes a establecer o consolidar el Estado competitivo, promovido y defendido, aunque de forma diferenciada, por los Organismos Internacionales, provoca cambios en las formas y sentidos sobre la educación y en las formas que se vale de ella como mecanismo de legitimación (Rutkowski, 2007; Teodoro y Jezine, 2012). La disputa por los significados y prácticas del nuevo escenario social, político, económico transforma la educación en «objeto y objetivo» privilegiado.

Para explicar la forma en la que la globalización, tal como aquí se ha definido, impacta en los Estados, y específicamente en el ámbito educativo, Dale (2000) habla de la «agenda educativa estructurada globalmente». Para el autor, esta agenda contribuye a situar el nivel material o económico en el centro de las justificaciones para definir las prioridades de las políticas educativas. En este proceso es posible visualizar la forma en la que operan los OIs, con sus particularidades y matices, como así también las posibilidades diversas y desiguales de participación de los países en el mismo. Esta agenda global estaría jugando un papel relevante en la instalación y definición de los problemas del Estado, como así también en las direccionalidades que su abordaje debe suponer; en ocasiones se trata de nuevos problemas, pero muchas veces son nuevas formas de dar sentido o nuevos sentidos asignados a problemas tradicionales (Dale, 2000).

Por otra parte, Dale (1999) hace referencia a los «mecanismos» como recurso teórico-metodológico para explicar las diferentes formas en las que la agenda educativa estructurada globalmente influye sobre las políticas educativas nacionales. De esta forma, los mecanismos son un recurso para explicar cómo se dan estas influencias, presiones, imposiciones, por medio de las cuales se altera la definición de las

prioridades, objetivos o metas educativas, como así también las formas de gestión de las políticas nacionales. El autor identifica cinco mecanismos: imposición, estandarización, armonización, instalación de interdependencia y diseminación.³ Estos mecanismos suponen una posibilidad de operativizar o de mostrar la manera en la que la globalización influye en las políticas nacionales, en este caso, en las políticas educativas. Como se anticipó, los Organismos Internacionales juegan un papel clave en relación a estos mecanismos; sin embargo, tal como sostienen diversos autores, las diferencias de estos mecanismos y de sus usos se relacionan con sus singularidades, como así también con las formas diversas y desiguales en las que los Estados nacionales se relacionan con ellos. Los mecanismos son, en todos los casos, un recurso que, entre otras cosas, explica las nuevas formas de regulación de las políticas en el contexto de la globalización (Dale, 1999; Teodoro y Jezine, 2012). Desde esta óptica, los sistemas de evaluación son o forman parte de estos mecanismos.

En este sentido, por su impacto a nivel de las políticas nacionales, en consonancia con el concepto de globalización empleado, el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, *Programme for International Student Assessment*) ha ocupado un lugar privilegiado en los análisis e investigaciones que ayuda a visualizar los aspectos recién mencionados. Desde este punto de vista, PISA es un buen ejemplo para ilustrar la forma en la que los mecanismos actúan para la configuración de la agenda educativa estructurada globalmente y cómo ésta influye en los distintos países. PISA y el universo simbólico que gira en torno a este programa, se viene instalando en los discursos sobre educación, animando debates o legitimando políticas (Carvalho, 2011; Fernández-González, 2015; Grek, 2009). Su discurso trasciende ampliamente el ámbito de la evaluación, para definir o redefinir sentidos sobre la educación y sobre las formas de institucionalizarla; incluso parece querer determinar lo que debe ser entendido por «lo real», al arrogarse la capacidad y el privilegio de ser un dispositivo que se define por evaluar las competencias para «la vida» (OCDE, 2002), instaurando la imagen sobre lo que la misma significa a nivel mundial. A pesar de contar con múltiples informes, estudios, investigaciones y ensayos que reflejan la gran diversidad de condiciones de vida y la gran desigualdad que existe en el reparto de la riqueza, de bienes en general y de oportunidades en los distintos países y regiones (UNESCO, 2014; Ziccardi, 2001), PISA se edifica bajo una «hipotética realidad común» y un hipotético entorno personal, social y profesional igual para todos aquellos que realizan la prueba. De esta manera, la definición de las «competencias para la vida» de la OCDE, puede ser interpretada como un intento por definir lo que el nuevo contexto de reestructuración capitalista y de expansión del mercado necesita. Queda por ver, a largo plazo, el impacto que esta abstracción teórica tendrá en el diseño de políticas educativas para contextos y sujetos específicos: con

³ Para profundizar en esta temática puede consultar el artículo de Roger Dale «Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms», publicado en 1999 en *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.

historias, culturas, formas de vida, demandas y necesidades singulares, en un mundo con profundas desigualdades y situaciones claras de exclusión.

Retomando el análisis de PISA en el marco de la agenda educativa global, Carvalho (2011) sostiene que este programa de evaluación es un organizador de un nuevo universo de representaciones y prácticas. Considera que es “un dispositivo que se basa y que difunde un tipo particular de conocimiento, con vista a orientar, coordinar y controlar la acción social” (Carvalho, 2011, p. 15). Por otra parte, tomando los aportes de Barroso (2005), es posible afirmar que PISA es un ejemplo de multi-regulación, en cuanto que “amplía el marco de las políticas públicas, integrando múltiples actores que se localizan y se mueven en diversas escalas (transnacionales, nacionales, regionales y locales)” (Carvalho, 2011, p. 17), y ofrece un marco de actuación supuestamente horizontal entre los diversos actores (Monarca, 2018; Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021). Sin embargo, este marco de actuación supuestamente horizontal sobre el que la OCDE basa parte de la legitimidad del programa, no debe esconder que, muy posiblemente, los grupos de trabajo de PISA, aunque sean de distintos países, puede que sean más parecidos entre sí —con trayectorias escolares similares en muchos aspectos, con intereses y expectativas de clase similares— que con otros grupos sociales de su mismo país. Partiendo del análisis que realiza Bourdieu (2002) en su obra «campo de poder, campo intelectual», podríamos afirmar que, en muchos casos, se trata de un grupo de personas —de una clase— que comparte un «universo simbólico similar» a partir del cual aprecian su entorno dotado de «un sentido», el mismo sentido, un universo simbólico común que les “lleva a tener por realista una representación de lo real que si aparece por objetiva” se debe “a la conformidad de las reglas que definen su sintaxis en su uso social” (Bourdieu, 2002, p. 64).

Por otra parte, PISA puede ser visto como ese nuevo mecanismo de vigilancia a distancia (Ball, 2002, 2012; Carvalho, 2011; Fernández-González, 2015; Monarca, 2012; Voss y Garcia, 2014), propio de las sociedades de control de las que habla Deleuze (2006), interiorizado como meta, como objetivo; un instrumento en la nueva gobernanza supranacional (Dale, 2000; Morgan, 2013; Teodoro y Jezine, 2012), basado en estrategias comparativas (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009). Sin embargo, no se trata de una intervención directa, lineal y basada en una fuente explícita de jerarquías; el poder queda matizado y escondido, entre otras cosas, en la participación supuestamente horizontal de los grupos de trabajo de los diversos países participantes antes mencionado. En cualquier caso, son los Estados nacionales los responsables de tomar cualquier decisión con respecto a PISA, aunque estas decisiones puedan estar fuertemente condicionadas. Se dan así gran diversidad de situaciones reales, «formas híbridas» que combinan rasgos tradicionales de gobierno con nuevas formas de gestión (Ball, 2012), el currículo tradicional con nuevas demandas o nuevas formas de expresar las demandas tradicionales. De esta manera, tal como expresa Ball (2012), la política se transforma en un ámbito “atestado en el que diferentes disposiciones de gobernanza,

prescripciones políticas, participantes y procesos chocan entre sí e incluso compiten los unos con los otros” (p. 25), causando solapamiento y confusión.

Hay coincidencia en que PISA, en el marco de elaboración de políticas específicas de los Estados nacionales, debe ser analizado como un mecanismo de gran complejidad, que expresa diversidad de realidades y, además, es expresado de múltiples formas (Carvalho, 2011). No se trata de concepciones que se aplican de forma clara y evidente y que se traducen en prácticas o en representaciones; tampoco se plasman en textos legales o políticos de forma obvia y directa. La «fabricación» de políticas es inevitablemente, como expresa Ball (2002), un proceso de «bricolaje», “se toman en préstamo y se copian trozos y fragmentos de ideas de cualquier parte, extrayendo y corrigiendo enfoques probados en alguna parte; canibalizando teorías, investigaciones, tendencias y modas, y muy frecuentemente dando vueltas por ahí a la pesca de cualquier cosa que tenga la apariencia de poder funcionar” (p. 121). Se trata fundamentalmente de una nueva forma de hacer política en la que «el territorio de influencias» se expande y las fronteras se difuminan (Ball, 2012), se incorporan nuevos actores y prácticas, aunque, junto con ello “se produce un incremento análogo de la opacidad en la elaboración de políticas” (p. 24).

3. La reforma del Estado

La crisis de acumulación impacta en el Estado de bienestar como estructura organizativa-institucional específica y en las funciones asumidas históricamente por este. Sin embargo, mientras neoliberales y conservadores lo cuestionan y atacan, buscan realmente un Estado fuerte de otra naturaleza (Gentili, 1997b). Por su parte, Santos (2006) afirma que el Estado moderno está siendo sometido a transformaciones que son producto de la combinación de una serie de fenómenos: a) la tensión constitutiva del Estado moderno entre capitalismo y democracia que se está resolviendo de forma poco equilibrada; b) el cambio en los sentidos que los valores del Estado moderno (libertad, igualdad, autonomía...) tienen para las distintas personas y grupos; c) tal como se ha visto en páginas anteriores, considera que “el espacio-tiempo nacional y estatal está perdiendo su primacía ante la creciente competencia de los espacios-tiempo globales y locales y se está desestructurando ante los cambios en sus ritmos, duraciones y temporalidades” (Santos, 2006, p. 19); y d) considera que la articulación del Estado moderno basada en la acumulación, la hegemonía y la confianza se ha desvanecido y se encuentra enteramente dominada por la acumulación. En cualquier caso, a pesar del impacto de la globalización neoliberal en los Estados nacionales, hay coincidencia en que éstos siguen teniendo un importante protagonismo en la definición de sus políticas (Dale, 2007), aunque hayan cambiado los procesos de elaboración de las políticas, de definir sus contenidos y de implementarlas.

Con respecto a este proceso de reforma, tal como se anticipó, Santos (2006) sostiene que se ha ido dando en dos fases. Una primera apoyada en un duro ataque al

Estado bajo el supuesto de su ineficacia para desempeñar las funciones que tradicionalmente tenía encomendadas, promoviendo su reducción al mínimo para dejar su lugar al mercado. De esta manera, la primera fase se ha caracterizado por la defensa de un Estado claramente débil y ausente, en pro de un mercado que ocupe su lugar. Por su parte, la segunda fase de reforma se inicia ante la evidencia de que para poder defender y desarrollar la supremacía del mercado y sus principios —el capitalismo global— es necesario la participación de un Estado fuerte o al menos protagonista. En este sentido, se introducen las prácticas y formas de proceder del mercado y de la empresa en todos los ámbitos del funcionamiento de lo público. En este sentido, tal como expresa Gentili (1997a, p. 124) “el Estado neoliberal posfordista es un Estado fuerte, así como son fuertes sus gobiernos «mínimos»”, con una capacidad de intervención fuerte, pero más oscura, de “carácter más autoritario y antidemocrático”. En la misma línea, Ball (2012) considera que el Estado es un actor crucial, incluso como constructor del mercado, de igual manera Cerny (1997) afirmaba que los Estados, de una forma cada vez más acentuada, actúan “como agentes mercantilizadores colectivos [...] e incluso como actor del mismo mercado” (p. 267).⁴

Un rasgo importante de la segunda fase de reforma fue su necesidad de “construir un nuevo orden cultural orientado a generar nuevas formas de consenso que aseguren y posibiliten la reproducción material y simbólica” (1997a, p. 124). Para ello, tal como explica el autor, el neoliberalismo necesita “despolitizar la educación resignificándola como mercancía para garantizar así el triunfo de sus estrategias mercantilizantes y el necesario consenso alrededor de ellas” (p. 133).

En esta línea, Ball y Youdell (2007) sostienen que la privatización es uno de los rasgos que permite apreciar el proceso de globalización en la transformación del Estado en el ámbito educativo, como así también en la sanidad y otros servicios sociales. Hacen referencia a la privatización endógena (en la educación pública) y exógena (de la educación pública). El primer caso supone la incorporación a la educación de las formas de funcionar propias de la empresa y el mercado al sector público, mientras que el segundo supone abrir la posibilidad de que los servicios ofrecidos por el sector público puedan ser ofertados —adquiridos— por el sector privado. Ball y Youdell relacionan estos cambios con la denominada nueva gestión pública, que es para ellos “el mecanismo principal de la reforma política y la reingeniería cultural de los sectores públicos en el mundo occidental durante los últimos veinte años (p. 19), la cual ha «exportada» a otros países, se ha globalizado. En cualquier caso, para algunos autores, las pautas de privatización están notablemente influidas por las particularidades del contexto nacional de que se trate (Moschetti, Fontdevila y Verger, 2019; Moschetti y Verger, 2020; Parcerisa, 2016; Verger y Normand, 2015). En especial, cabe señalar la gran importancia de las estructuras políticas y la cultura del país, su tradición democrática, la centralización o descentralización del gobierno, el desarrollo previo del

⁴ Traducción propia.

Estado del bienestar, el alcance de la educación ofrecida en cada momento y el grado de dependencia de la ayuda exterior o de los préstamos para la impartición de la educación, entre otros.

Ball y Youdell (2007) definen la nueva gestión pública a partir de los aportes de Clarke, Gewirtz y otros, enumerando los siguientes rasgos: a) se basa en resultados y productos finales sin atención específica a los «*input*»; b) se diferencia claramente entre proveedor y comprador, estableciendo la lógica vendedor-cliente; c) se fomenta la competencia para facilitar la elección de los usuarios o clientes; y d) se transfiere a gestores directos el control del presupuesto y de los recursos humanos. Se trata de un modo de gobernanza, de vigilancia y de control a distancia, basado en la definición de objetivos y la supervisión de resultados (Normand, Liu, Carvalho, Oliveira y LeVasseur, 2018). En este sentido, Ball (2012) sostiene que los cambios que ha sufrido el Estado, sus nuevas modalidades y la articulación de nuevos tipos de sujetos políticos, “dan lugar a nuevos métodos para gobernar a distancia a través de normas de eficiencia, agencia y rendición de cuentas” (p. 22). Tal como se ha comentado anteriormente, nos encontramos ante las nuevas sociedades de control (Deleuze, 2006), que sustituyen a las disciplinarias, es decir, una forma de “dirigir desde lejos, en lugar de utilizar las burocracias tradicionales y los sistemas administrativos para ofrecer o microgestionar sistemas políticos, como la educación, la sanidad o los servicios sociales” (Ball y Youdell, 2007, p. 38).

3.1. Cuasi-mercados y sistemas de evaluación en educación

Cuasi-mercados es un término que introduce Le Grand en el año 1991 al analizar los cambios en la gestión del Estado realizados por el gobierno de Thatcher en Reino Unido. Sostiene el autor que los cuasi-mercados a prácticas y racionalidades del mercado que empiezan a funcionar en la gestión del Estado y de los espacios públicos en general. Concretamente menciona la rendición de cuentas, la elección de escuelas, el cobro de tasas y cheques para pagarlas. Dos años después, en su libro publicado con Bartlett, explican que el concepto de cuasi-mercado se usa cada vez con más frecuencia para explicar ciertos cambios relacionados con las nuevas formas de gestión caracterizadas por las prácticas propias del mercado en el sector educativo (Le Grand y Bartlett, 1993). Desde el punto de vista teórico, los cuasi-mercados son un híbrido que tienden a combinar procedimientos de coordinación burocráticos y de mercado, en el cual tanto proveedores como como clientes ejercen algún control sobre las escuelas (Vanderberghe, 2002).

Por su parte, Ball y Youdell (2007) coinciden en que el término cuasi-mercado se refiere a la introducción de nuevas formas de gestión en el sistema educativo estatal, entre ellas la elección de centro educativo, basada en el derecho de madres y padres a elegir entre los existentes. Sostienen los autores que dichas elecciones se ven facilitadas por acciones encaminadas a la diversificación de la oferta y por una combinación de

medidas: descentralización de la responsabilidad de gestión, entrega de «cheques o vales escolares» para su uso en centros públicos o privados, empleo de los resultados de exámenes externos como información para la elección de centros por parte de las familias, entre otras. Los cuasi-mercados han sido estudiados por Whitty, Power y Halpin (1999), en su investigación comparada de las reformas educativas en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Inglaterra y Gales. En ella confirman las ideas centrales expuestas relacionadas con la introducción en el sector público de formas de gestión propias del sector privado; poniendo especial énfasis en la lógica del proveedor y el comprador, para hacer referencia a la relación entre escuelas y familias. Whitty, Power y Halpin (1999) insisten también en otra idea importante que fue destacada anteriormente, confirman en su investigación que en los cuasi-mercados existe una alta reglamentación, en la que el gobierno decide sobre los proveedores y asume papeles de control sobre la calidad del servicio a través de evaluaciones externas y los servicios de inspección, los cuales ocupan lugares relevantes.

Como puede apreciarse y de acuerdo con los cambios antes mencionados relacionados con las crisis de acumulación capitalista y la expansión del Estado competitivo a nivel global, la educación se transforma en este contexto en una mercancía y, a la vez, en un ámbito relevante para nuevas fabricaciones simbólicas relacionadas con el mercado (Apple, 1997; Ball, 2013; Ball y Youdell, 2007). Dentro de estos nuevos sentidos, los cuasi-mercados se caracterizan por funcionar y promover la competencia entre lo público y lo privado, pero también dentro del mismo sector público; es una competencia por el alumnado y sus familias, entendidos ahora bajo la lógica del cliente que elige un producto. Esta lógica invita tanto a proveedores (centros) como a usuarios-clientes (estudiantes/familias), a cambiar las formas tradicionales de relación entre unos y otros, basadas en «la confianza», «el cuidado» y en la «educación polivalente». Por otra parte, algo que sucede muy especialmente en el «mercado educativo», no sólo los clientes ejercen su derecho a elegir su proveedor, también los proveedores aplican prácticas, más o menos explícitas, para admitir a un tipo de estudiante que va a contribuir a mantener la buena imagen del centro a partir de sus resultados en evaluaciones externas (Ball y Youdell, 2007; Fernández-González, 2019; Monarca y Fernández-Agüero, 2018). De la misma manera, Whitty, Power y Halpin (1999) constatan en su investigación que la instalación de los cuasi-mercados ayuda a redefinir la lógica de trabajo de las escuelas al modo en que lo hacen las empresas, orientando su acción hacia resultados medibles, reforzado por el papel que asumen los sistemas de evaluación.

Con respecto a estas nuevas formas de gestión, varios autores observan que hay una contradicción inherente a las mismas, si bien se insiste de varias formas en la autonomía de las escuelas y del profesorado, realmente quedan atados por el control centralizado relacionado con los resultados basados en evaluaciones externas estandarizadas (Anderson, 2010; Fernández-González y Monarca, 2018b; Saura y Fernández-González, 2017). Algo similar plantea Ozga (2009) al referirse a las políticas

centradas en el aumento de la autonomía de las escuelas y a la elección de las mismas por parte de las familias. Se da la paradoja de que estas políticas funcionan en el marco de una producción importante de datos e información, la lógica actuación-información-elección es sustentada por una abundante cantidad de actividades destinadas a la producción de información, en gran parte basada en mecanismos de evaluación. Sin embargo, sostiene la autora, dichas actividades y la información que éstas generan suelen estar centralizadas en alguna instancia más allá de las escuelas, los docentes y las familias; y, sobre esta información, se suelen tomar decisiones sin contar con ellos, razón por la cual dicha autonomía queda condicionada, atada, limitada y, en ocasiones, manipulada.

4. Racionalidad performativa

Tal como se ha visto a lo largo del capítulo, los cambios estructurales, a nivel económico y de las formas de organización y gestión del Estado a nivel global, han generado, y a la vez precisan, de otros cambios a nivel simbólico, algunos de ellos relacionados con la legitimación de estas nuevas formas de acumulación de poder y riqueza, y en otros con vistas a generar un nuevo escenario favorable a la expansión del capitalismo y el mercado. Tal como sostienen Ball y Youdell (2007), se produce un cambio en la manera de entender la educación, el contexto descrito en las páginas anteriores favorece que la educación sea entendida y se transforme en una mercancía que poseen proveedores específicos que compiten entre sí y clientes que la han adquirido o pueden hacerlo, pasando a ser, de esta manera, un producto de consumo. En esta línea se ha hablado de los cuasi-mercados como la incorporación de estrategias de gestión propias de la empresa en las nuevas formas de gestión del Estado, introduciendo en la esfera pública formas de actuación que hasta entonces se limitaban al ámbito privado (Le Grand, 1991; Whitty, Power y Halpin, 1999). Pero junto a estas formas de gestión propias del ámbito privado, el Estado desarrolla nuevas formas de control que le permite centralizar las decisiones clave relacionadas con las direccionalidades del sistema educativo (Grek, 2009; Ozga, 2009), haciendo que “el control y la vigilancia, en diversas formas”, sean parte de la cotidianeidad educativa (Lundgren, 2013, p. 27). Los sistemas de evaluación y supervisión son dispositivos privilegiados de esta vigilancia y de esta nueva racionalidad, colaborando en la asignación de «valor» a los resultados que se obtienen, el cual condiciona e influye en otros comportamientos y prácticas de los actores del sistema (Monarca 2012; Monarca y Fernández-Agüero, 2018). De esta manera, como ya se ha explicado, nuevos procedimientos o nuevos sentidos a procedimientos tradicionales, empiezan a caracterizar a nivel simbólico e instrumental el mundo social y educativo.

Sobre estos aspectos algunos autores han propuesto el concepto de performatividad para hacer referencia a un cambio de mayor calado, que afecta a la cultura y a la racionalidad (Ball, 2013), en la que se promueven, imponen, impulsan y

focalizan ciertas conductas deseadas y esperadas para poder tener un supuesto éxito en esta nueva sociedad o, al menos, para poder, supuestamente, funcionar en ella. En palabras de Deleuze (2006), se trata de la racionalidad que caracteriza a las nuevas sociedades de control, en la que todos sus ámbitos quedan abarcados mediante formas indirectas, pero más potentes, de reglamentar; según Ball (2013), por medio de objetivos, indicadores, evaluaciones y comparaciones continuas que darán forma a determinados comportamientos y prácticas esperadas. Una cultura o racionalidad en la que el «ojo» está continuamente puesto sobre la productividad del sujeto y las instituciones a través de una cantidad de dispositivos que lo someten a comprobación permanente. El desempeño atado a unos objetivos previos de productividad son los que determinan su valor social, profesional y, en ocasiones, económico. De esta manera, la performatividad, como se deduce del trabajo de Ball (2013), podría ser visto como un conjunto de tecnologías y racionalidades relacionadas con la «fabricación» de subjetividades, profesiones y organizaciones.

Es cierto que la racionalidad técnica ha estado presente durante mucho tiempo en el ámbito educativo, no es nueva para prácticamente ningún docente (Monarca, 2009). Los números como simplificadores de las realidades educativas tampoco, especialmente en lo que se refiere a una forma simplificada de representar los aprendizajes y a las prácticas de medir «capacidades» o «atributos» de los sujetos a través de los test y evaluaciones sumativas (Lundgren, 2013). Por su parte, Popkewitz (2013) nos muestra, a través del análisis de la obra de Adam Smith, de qué manera los números se han utilizado para generar una forma de pensar sobre la realidad en la que son aplicados. Por tanto, la irrupción que han tenido nuevamente los números en la esfera social y política, también en el ámbito educativo a través de las evaluaciones externas y las «estrategias comparativas» asociadas a ellas, no es nueva. El intento de trasladar la medición a las prácticas y comportamiento humano tiene una larga trayectoria; sin embargo, posiblemente nunca antes en la historia haya tenido la influencia que tiene en este momento, sobre todo por el nuevo escenario internacional, estatal y local en el que nos encontramos. El Estado competitivo y el nuevo escenario global necesitan de una racionalidad performativa, precisan de ella como nueva cultura, nuevo ambiente para la construcción de consensos, legitimaciones, sentidos, verdades y un nuevo sentido común (Apple, 2006, 2012, 2019).

Entre otras cosas, en este contexto el Estado se transforma en una gran máquina de producción de datos, los cuales otorgan una lógica para la justificación de las acciones y de las exigencias, un marco para definir las funciones y expectativas de las instituciones y de los sujetos. Bajo esta racionalidad, los sistemas de evaluación de la educación son parte esencial de esta maquinaria, ofreciendo datos sobre el rendimiento de los estudiantes u otros aspectos del funcionamiento del sistema educativo. Como se ha visto, forma parte de la nueva forma de gobernanza, en este caso a través de los datos o de los números (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009), de la construcción del saber,

de la construcción y distribución de las verdades y de «regímenes de verdad» (Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021).

En este sentido, Popkewitz (2013) sostiene que los números contribuyen a simplificar un mundo complejo en el que existen posiciones diversas y en el que los cambios transcurren a gran velocidad. De esta manera, los números enmarcan y reemplazan debates e interpretaciones del mundo por visiones incuestionables, conseguida gracias a que “la objetividad mecánica de los números parece seguir, a priori, unas reglas que proyectan equidad e imparcialidad, excluyendo el juicio y atenuando la subjetividad” (Popkewitz, 2013, p. 51). La performatividad se da en esta racionalidad técnica y cuantitativa según la cual “las abstracciones se convierten en «cosas» que entran en la vida cotidiana como principios que gobiernan la reflexión y la acción” (Popkewitz, 2013, p. 52). De acuerdo con el autor, las medidas, los números, son una forma de pensar la realidad social y una herramienta para pensar sobre ella. Bajo esta racionalidad performativa, ya no sólo tienen «valor» las cosas, tienen «valor» también las conductas, los desempeños, los rendimientos. Cada uno de ellos es interpretado, traducido, fragmentando un todo, una unidad de mayor sentido, en partes cuantificables que, aplicando posteriormente las operaciones correctas, recomponen el todo desde una nueva lógica estadística, cuantitativa, bajo el supuesto de que todo se puede medir y de que sólo existe lo que puede medirse (Popkewitz, 2013).

Bajo este mismo supuesto funcionan los test, descomponiendo funciones, capacidades, competencias, en dimensiones arbitrariamente medibles para ofrecer luego una medida global del sujeto. Bajo el mismo supuesto funcionan las evaluaciones externas, que fragmentan arbitrariamente los currículos, el saber de los sujetos, sus competencias, las disciplinas de conocimiento, etc., para asignarles arbitrariamente valores y volver a componer, a partir de eso, un todo cuantificado que, en ocasiones, ya no sólo pretende «hablar» del sujeto, sino también de centros educativos y hasta de regiones y países. Esta es una de las tendencias actuales de los sistemas de evaluación: que cada vez son menos un sistema de evaluación para convertirse en un proveedor de cuantificaciones de aspectos reducidos del ámbito educativo, no enmarcados en la evaluación de las políticas (Adelle y Weiland, 2012), del funcionamiento de lo educativo como una realidad histórico-social compleja.

Esta tecnología es la que se encuentra detrás de las nuevas formas de vigilancia (Ball, 2002, 2012; Carvalho, 2011; Deleuze, 2006; Voss y Garcia, 2014), propias de la cultura de la performatividad, que se caracteriza, ya no sólo porque todo es medible y cuantificable, sino por el mismo hecho de que esos estados de desempeño deseados y esperados, generan una gran incertidumbre e inseguridad, una vorágine de actuaciones que nunca se sabe con certeza si son suficientes, tanto para sujetos como para instituciones, transformándose así en un referente de “perfección inalcanzable” (Ball, 2013). Aunque la cuantificación da la sensación de algo objetivo, claro y transparente, paradójicamente, sostiene Ball (2013), a pesar de la incesante actividad evaluadora, de

vigilancia, nos convertimos en seres ontológicamente más inseguros: nunca se sabe con exactitud cuánto, ni cuándo, ni qué nos requerirán en cada momento y si eso será suficiente para responder a las exigencias, expectativas y demandas. Entre otras cosas porque los desempeños esperados parten de un sujeto o institución aislada de la realidad social, han sido amputados de los sistemas de los cuales forman parte y los toman individualmente fuera de su historia y su contexto. Las evaluaciones externas dejan caer así la fuerza de los números sobre estudiantes, o sobre sus maestros y maestras, o sobre sus escuelas, de forma independiente en cada caso y fuera de todo contexto, y nunca en el marco de las políticas que se implementan. Lo importante dentro de esta racionalidad es identificar al culpable, al que no encaja en la media esperada, generar temor: el miedo siempre ha sido una forma de controlar, con frecuencia usado también para gestionar recursos.

Como sostiene Ball (2003), la performatividad como cultura y racionalidad contribuye a fragmentar la realidad educativa en actuaciones de primer y segundo orden. Las de primer orden son todas aquellas que realizan los sujetos con la intención de cumplir los objetivos y metas establecidas, los mandatos del sistema educativo y las metas de las instituciones. Se dirigen por tanto a los resultados que dichos objetivos definen cuantitativamente, los cuales tienen asignados valores de acuerdo con el sistema de ponderación construido. Por otro lado, las actividades de segundo orden son aquellas destinadas a comprobar, cuantificar y asignar valor a los resultados que surgen de las actividades de primer orden. Se trata fundamentalmente de actividades de evaluación y de supervisión continuas. Parte de lo que acontece en el ámbito escolar gira en torno a la relación de estos dos niveles de actuación; de forma destacada en algunos países. Como sostiene Ball (2013), esta relación ejerce una notable influencia en las «fabricaciones» de identidades y organizaciones. Sin embargo, este vínculo, su efecto performativo, distorsiona lo educativo, en tanto se actúa en el primer orden con la mirada puesta continuamente en el segundo, como guía, como criterio, como valor.

De esta manera, la lógica de actuación queda enmarcada en las exigencias de los procedimientos de control y vigilancia, lo verdaderamente importante queda supeditado a esta relación; llegando en ocasiones a situaciones de engaño o manipulación (Amrein-Beardsley, Berliner y Rideau, 2010). En esta línea, comenta Ball (2013, p. 108), “algunas instituciones educativas se transformarán en lo que sea necesario para florecer en el mercado. El centro del proyecto educativo es arrancado y vaciado”, como producto de la gran cantidad y variedad de «fabricaciones» que esta lógica exige, tanto a los sujetos como a las organizaciones. La relación entre las actividades de primer y segundo orden ha reemplazado al debate sobre los sentidos de la educación (Monarca, 2009), sobre sus funciones en sociedades y contextos específicos. De esta manera, el sentido de la educación corre el riesgo de quedar atrapado y reducido a las relaciones basadas en las acciones educativas tendientes a satisfacer las exigencias que se desprenden de las prácticas evaluativas caracterizadas por la ponderación de actuaciones y rendimientos, a sus «valores» y puntuaciones.

5. Reflexiones finales sobre los sistemas de evaluación en el contexto neoliberal

Tal como se ha reflejado en este capítulo, nos encontramos en un momento de cambio profundo sobre las formas de ver el mundo, sobre las racionalidades dominantes, sobre las formas de hacer y pensar. Sin embargo, desde un análisis histórico, no todo es nuevo, y desde un análisis local, no todo sucede en todas partes o no todo sucede de la misma manera, ni en los mismos momentos. Pero las nuevas formas de gobernanza, la centralidad de la racionalidad estadística-cuantitativa, la cultura performativa está ahí, entre otras cosas como fuerza simbólica para la reestructuración del capitalismo y la construcción de su nueva hegemonía mundial (Apple, 2006, 2012, 2019). El nuevo Estado competitivo como tendencia globalizada asume nuevas formas de gobernar y nuevos contenidos para sus políticas. Se generan nuevas redes y aparecen nuevos actores, o actores tradicionales bajo nuevas formas o con nuevas funciones, entre ellos, los Organismos Internacionales. La expansión del Estado competitivo y la reestructuración de las formas de acumulación con la colaboración, aunque en ocasiones diferenciadas, de los Organismos Internacionales, son un rasgo de la denominada globalización. Bajo este escenario, existen las diferencias, las tensiones, los conflictos; en ocasiones, las resistencias, alternativas o intentos de alternativa. Aunque como tendencia global tiende a imponerse desde un lugar diferenciado de poder, no siempre es un proceso lineal, se encuentra cargado de disputas relacionadas con formas de representar y «construir» la realidad social y educativa, aunque con posibilidades diferenciadas para expresarse y para la acción política, pública.

Este nuevo modelo de Estado que se promueve e impone a través de múltiples estrategias, asume diferencias en sus concreciones que reflejan sus posiciones de poder y de acumulación de bienes materiales y simbólicos, como así también las luchas históricas de los grupos sociales en la configuración de las propias realidades. La desigualdad entre ellos también está dada por su posición en el proceso de globalización, tal como se ha explicado en páginas anteriores. En cualquier caso, las nuevas redes de poder, las nuevas formas de producción y acumulación ejercen una fuerte influencia en todos los Estados, y en los diferentes ámbitos en el que estos actúan, con beneficios claramente desiguales para unos y otros y para las poblaciones que en ellos habitan. En este sentido, el nuevo modelo de Estado que se promueve se caracteriza por asumir un papel central y una gran fortaleza en relación con esta tarea; asumiendo un lugar protagónico en la construcción de la realidad social junto con los Organismos y otros actores internacionales.

En esto contexto, en este caso desde el punto de vista educativo, el Estado se aleja de las funciones tradicionalmente asumidas y de las formas de asumirlas. Estas funciones son desplazadas hacia otros intereses y objetivos, que redefinen los sentidos de la educación (Apple, 2019). Tal como expresan Ball y Youdell (2007, p. 53) “[...]”

existe un cambio conceptual en la idea de la educación como un recurso compartido intrínsecamente valioso que el Estado debe a sus ciudadanos, que pasa ahora a ser un producto de consumo [...]”. La educación como derecho del sujeto y la tradicional responsabilidad del Estado en garantizarla es redefinida; es ahora depositada en las escuelas, las familias y los estudiantes. Los cambios se están dando a gran velocidad, reflejándose en el sentido común, nuestras formas de entender, de pensar.

Los sistemas de evaluación no son nuevos, pero se despliegan ahora en un contexto que les otorga nuevos sentidos. En este escenario de transformaciones a nivel global, estatal y local, experimentan un cambio importante y pasan a ser una herramienta clave, como mecanismo que, utilizando las palabras de Ball (2013), es empleado para ciertas «fabricaciones». Desde este punto de vista, es posible relacionar algunas de las funciones que los sistemas de evaluación asumen con las necesidades del capitalismo global y de los procesos de reforma del Estado. De esta manera, cómo síntesis de lo abordado en este capítulo, podemos mencionar las siguientes funciones o rasgos de los sistemas externos de evaluación de aprendizajes en el marco del Estado competitivo (Cerny, 1999). No pretende ser una relación exhaustiva, sólo ofrecer ciertos puntos de vista y matices, acordes con lo abordado en estas páginas. De esta manera, en el contexto aquí detallado, es posible aproximarse a los sistemas de evaluación como: a) Mecanismo que acompaña, fomenta y refuerza las prácticas de competitividad (Ball y Youdell, 2007; Grek, 2009; Normand et. al., 2018); b) Práctica que contribuye a legitimar la diferenciación de las trayectorias escolares, entre otras, «fabricando jerarquías de excelencia» (Ball, 2012; Monarca, 2012, 2018); c) Refuerzo para las políticas basadas en la elección de centros (Whitty, Power y Halpin, 1999; Fernández-González, 2019; Vanderberghe, 2002); d) Herramienta imprescindible dentro de la cultura de la performatividad (Ball, 2013; Martín Rojo, Fernández-González y Castillo González, 2020); e) Mecanismo que focaliza y reduce los currículos nacionales (Monarca, 2012); f) Mecanismo que contribuye a homogenizar y estandarizar las prácticas de enseñanza (Popkewitz, 2013; Monarca y Fernández-Agüero, 2018); g) Herramienta clave de las nuevas formas de regulación (Adelle y Weiland, 2012; Barroso, 2005; Carvalho, 2011; Morgan, 2013; Teodoro y Jezine, 2012); h) Mecanismo que contribuye a configurar e implementar una agenda educativa global o local (Adelle y Weiland, 2012; Dale, 2000, 2007); i) Dispositivo que refuerza el orden, el control y la vigilancia (Anderson, 2010; Ball, 2002, 2013; Deleuze, 2006; Lundgren, 2013; Voss y Garcia, 2014); j) Proveedor de números y datos para el gobierno (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009; Popkewitz, 2013); k) Nueva forma de prescripción y centralización de la gobernanza (Adelle y Weiland, 2012; Lundgren, 2013; Morgan, 2013; Ozga, 2009); l) Práctica que contribuye a reforzar la lógica meritocrática de premios y castigos (Fernández-González y Monarca, 2018b), m) Dispositivo que contribuye a distribuir y legitimar significados sociales y educativos (Ball, 2012; Fernández-González y Monarca, 2018a), ñ) Práctica de persuasión (McDonnell, 1994); entre otras aproximaciones posibles. Desde este punto de vista, no único ni exhaustivo, los sistemas

de evaluación de la educación acompañan la resignificación que está teniendo lugar desde hace varias décadas de lo que entendemos por educación (Apple, 2012).

En cualquier caso, como se ha insistido a lo largo del todo el capítulo, la concreción y ubicación de los sistemas de evaluación de la educación en estas disputas no es homogénea; las características de los distintos países hacen que sea un asunto complejo y con posibles rasgos diferenciados. Por tanto, no pueden apreciarse como mecanismos automáticos para la reproducción del capitalismo o del neoliberalismo, ni a nivel internacional, ni a nivel nacional, ni en las escuelas. Más bien se sugiere un análisis basado en los complejos procesos de apropiación, resignificación y uso de los de los sistemas de evaluación y lo que gira alrededor de ellos, relacionado también con las diversas posiciones de poder de los sujetos, las instituciones y los Estados. Por otra parte, aunque es evidente, conviene resaltar que los sistemas de evaluación no agotan todas las explicaciones sobre el funcionamiento social y educativo actual, «sólo ofrecen» algunas explicaciones e interpretaciones. En este capítulo se ha privilegiado una aproximación específica a los mismos como campo, prácticas, mecanismos o dispositivos relacionados con las disputas simbólicas e instrumentales propias de la configuración de la realidad social y educativa (Bourdieu, 1988, 2002; Monarca, 2018; Popkewitz, 2013; Walsh y Monarca, 2020).

Referencias bibliográficas

- Adelle, C. y Weiland, S. (2012). Policy assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 25-33.
- Amrein-Beardsley, A., Berliner, D. y Rideau, S. (2010). Cheating in the first, second, and third degree: Educators' responses to high-stakes testing". *Educational Policy Analysis Archives*, 18, 1-36.
- Anderson, G. (2010). A Reforma Escolar como Performance e Espetáculo Político. *Educação & Realidade*, 35(2), 57-76.
- Apple, M. W. (1997). *Teoría crítica y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Apple, M. W. (2006). Understanding and Interrupting Neoliberalism and Neoconservatism in Education. *Pedagogies*, 1(1), 21-26.
- Apple, M. W. (2012). *Knowledge, power, and education: The selected works of Michael W. Apple*. New York: Routledge.
- Apple, M. W. (2019). On Doing Critical policy analysis. *Educational Policy*, 33(1) 276-287.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En N. Narodowski, M. Nores y M. Andrada

- (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Buenos Aires: Granica.
- Ball, S. (2012). *Global Education Policy: austerity and profit*. La Laguna (España): Universidad de La Laguna.
- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Informe preliminar para el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación. Londres: Universidad de Londres. Instituto de Educación.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751.
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Montessor.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Carnoy, M. y Rhoten, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review*, 46 (1), 1-9.
- Carvalho, L. M. (2011). Introdução. O PISA como dispositivo de conhecimento & política. En L. M. Carvalho (Coord.), *O espelho do perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA* (pp. 11-40). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427-448.
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: Un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos Fundamentales* (pp. 87- 114). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Deleuze, G. (2006). Post-scriptum sobre las sociedades de control. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5, 13, 1-8.
- Díez-Gutiérrez, E. (2018). *Neoliberalismo educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Dussel, E. (1985). *Philosophy of Liberation*. New York: Orbis Books.

- Edwards Jr. D. B. (2014). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22, 1-34.
- Edwards Jr, D. B. y Moschetti, M. (2020). The sociology of policy change within international organisations: beyond coercive and normative perspectives—towards circuits of power. *Globalisation, Societies and Education*, DOI: 10.1080/14767724.2020.1806043
- Escobar, A. (2000). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo? En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Federici, S. (2004). *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*. Brooklyn: Autonomedia.
- Fernández-González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE. *Bordón*, 67 (1), 2015, 165-178.
- Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: El cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24, DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2509>
- Fernández-González, N. (2019). *El cercamiento neoliberal de la escuela pública en Madrid: Un estudio del discurso y la gubernamentalidad*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018a). Política educativa y discursos sobre calidad: usos y resignificaciones en el caso español. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 12-44). Madrid: Dykinson.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018b). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 379-401.
- Fraser, N. y Jaeggi, R. (2019). *Capitalismo. Una conversación desde la Teoría Crítica*. Madrid: Morata.
- Gentili, P. (1997a). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En P. Gentili (Comp.), *Cultura, política y currículo* (pp. 111-144). Buenos Aires: Losada.
- Gentili, P. (Comp.) (1997b). *Cultura, política y currículo*. Buenos Aires: Losada.
- Giroux, H. (2003). *Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, cultura y enseñanza. Una antología crítica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA ‘effect’ in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37, DOI: 10.1080/02680930802412669

- La Londe, P. G. y Verger, A. (2020). Comparing high-performing education systems: understanding Singapore, Shanghai, and Hong Kong. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, DOI: 10.1080/01596306.2020.1803548.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101, 408, 1256-1267.
- Le Grand, J. y Bartlett, W. (Eds.) (1993). *Quasi-markets and social policy*. Oxford: Palgrave Macmillan.
- Lundgren, U. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 15-29.
- Martín Rojo, L., Fernández-González, N. y Castillo González, M. (2020). Discurso y gubernamentalidad neoliberal. *Viento sur: Por una izquierda alternativa*, 168, 93-113.
- McDonnell, L. (1994). Assessment Policy as Persuasion and Regulation. *American Journal of Education*, 102(4), 394-420.
- Monarca, H. (2009). *Los fines en educación. Sobre la necesidad de recuperar y revisar el debate teleológico*. Madrid: Narcea.
- Monarca, H. (2012). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. *Perfiles Educativos*, 34(135), 164-176.
- Monarca, H. (2018). Presentación: sobre calidad y sentidos en educación. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 5-11). Madrid: Dykinson.
- Monarca, H. y Fernández-Agüero, M. (2018). Opinión del profesorado sobre las fortalezas y debilidades de las evaluaciones externas de aprendizaje en España. *Educación XXI*, 21(2), 249-273.
- Monarca, H., Fernández-González, N. y Méndez-Núñez, Á. (2021). Social order, regimes of truth and symbolic disputes: a framework to analyze educational policies. *Filosofija. Sociologija*, en prensa.
- Morgan, C. (2013). Construyendo el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes de la OCDE (PISA). *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Moschetti, M. y Verger, A. (2020). Opting for private education: Public subsidy programs and school choice in disadvantaged contexts. *Educational Policy*, 34 (1), 65-90.
- Moschetti, M., Fontdevila, C. y Verger, A. (2019). Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica. *Educação e Pesquisa*, 45, 1-27.
- Mignolo, W. y Escobar, A. (Ed.) (2010). *Globalization and the Decolonial Option*. New York: Routledge.

- Normand, R., Liu, M., Carvalho, L. M., Oliveira, D. A. y LeVasseur, L. (Eds.) (2018). *Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession: Global and Comparative Perspectives*. Springer.
- Nóvoa, A. (2010). La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 23-4.
- OCDE (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. México: OCDE-Santillana.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.
- Parcerisa, L. (2016). Modernización conservadora y privatización en la educación: el caso de la LOMCE y la Nueva Gestión Pública. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 1(2), 11-42.
- Popkewitz, Th. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.
- Popkewitz, Th. (2013). PISA: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Quijano, A. (2000). Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 15(2), 215-232.
- Rutkowski, D. (2007). Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy. *Critical Studies in Education*, 48(2), 229-247.
- Santos, B. de S. (2006). *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, B. de S. y Monarca, H. (2021). Contribuições para uma práxis crítica da ordem social. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 6(1), en prensa.
- Saura, G. y Fernández-González, N. (2017). Profesionalización docente deseada, neoliberalización lograda: discursos, tecnologías políticas neoliberales y subjetivación. En H. Monarca y B. Thoilliez (Coords.), *La profesionalización docente: debates y propuestas* (65-77). Madrid: Síntesis.
- Teodoro, A. y Jezine, E. (Orgs.) (2012). *Organizações Internacionais e modos de regulação das políticas de educação. Indicadores e comparações internacionais*. Brasília: Liber Livro.
- UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos*. París: UNESCO.
- Vanderberghe, V. (2002). Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿Una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? En N.

- Narodowski, M. Nores y M. Andrada (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 213-238). Buenos Aires: Granica.
- Verger, A. y Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos Teóricos y Conceptuales para el Estudio de un Modelo de Reforma Educativa Global. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622.
- Voss, D. M. y Garcia, M. (2014). O Discurso da Qualidade da Educação e o Governo da Conduta Docente. *Educação & Realidade*, 39(2), 391-412,
- Walsh, C. y Monarca, H. (2020). Agrietando el orden social y construyendo desde una praxis decolonial. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 5(2), 171-194.
- Willis, P. (2006). Producción cultural no es lo mismo que reproducción cultural, que a su vez no es lo mismo que reproducción social, que tampoco es lo mismo que reproducción. En H. Velasco, F. J. García y A. Díaz de Rada (Eds.), *Lecturas de antropología para educadores* (pp. 431-461). Madrid: Trota.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el Mercado*. Madrid: Morata.
- Ziccardi, A. (Comp.) (2001). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Para este capítulo:



Monarca, H. (2020). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 12-36). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Capítulo II

Evaluación ¿Exclusión o inclusión?

José Eustáquio Romão¹

1. Introducción

Un relevamiento de los conceptos de evaluación que circulan en la literatura específica nos ofrece tantas definiciones como autores. Este fenómeno se deriva, no sólo en la necesidad que cada escritor tiene de atraer al lector con la marca de su originalidad, sino también porque cada manifestación individual es una reacción personal expresiva a la enorme variedad de situaciones concretas de los diversos contextos. Sin embargo, esa variedad conceptual se manifiesta más en la forma que en la concepción de fondo, porque en esta última subyace una visión del mundo. Y ahí, la variedad no es tan grande, ya que las visiones del mundo son elaboraciones de grupos sociales privilegiados (clases)². En el sentido ofrecido por Goldmann, clase social no son todos los grupos que poseen intereses económicos comunes, sino los que dirigen estos intereses para la transformación o la manutención de la estructura global de la sociedad. Así, las clases sociales existen en número reducido en cada formación social, ya que su génesis e identidad consolidada dependen, no sólo de sus intereses comunes, sino también de sus posiciones específicas en las relaciones de producción y de sus proyecciones políticas de sentido conservador o revolucionario.

Añadamos solamente que las visiones del mundo, como la expresión *psíquica* de la relación entre ciertos grupos humanos y su entorno social y natural, su número es, por un largo período histórico, necesariamente limitado. [...] Por más variadas y múltiples que sean las situaciones históricas concretas, las visiones del mundo no expresan más que la reacción de un grupo de seres relativamente constantes a esta multiplicidad de situaciones reales. (Goldmann, 1959, p. 29-30)³

En esta perspectiva analítica, si formalmente los conceptos traducen formulaciones personales, generadas en contextos específicos, expresan esencialmente

¹ Doctor en Educación por la Universidad de São Paulo (USP); Licenciado em Historia por la Universidad Federal de Juiz de Fora (Brasil); Director y Profesor del Programa de Maestría y Doctorado de la Universidad Nove de Julho (São Paulo, Brasil); Secretario General del Consejo Mundial de los Institutos Paulo Freire y Director Fundador del Instituto Paulo Freire. Email: jerromao@gmail.com

² Según Lucien Goldmann, a lo largo de toda su obra y más concretamente en *Le Dieu Caché* (1959, p. 13 y siguientes).

³ Traducción del original por J. E. Romão.

las reproducciones simbólicas homólogas⁴ de la conciencia de la clase social a que pertenecen sus formuladores.

En el caso del concepto de evaluación educativa, la visión de mundo del autor es mediatizada por una concepción de educación que, a su vez, se basa en una visión del mundo específica. Como las clases y las visiones del mundo, las concepciones de educación también existen en número reducido y, en este sentido, permiten agrupamientos de diversas concepciones de evaluación en pocos grupos.

Sin querer caer en el maniqueísmo tan frecuente en el conjunto de obras que se ocupan de la evaluación educativa entre nosotros, entre una concepción más avanzada ('de la moda') y la más tradicional ('retrasada' o 'conservadora')⁵, pretendo aquí recordar las perspectivas bajo las cuales el fenómeno evaluativo puede ser observado.

Todos los fenómenos culturales⁶ pueden ser objeto de evaluación, con vista a la identificación de las fallas y de los errores, para futuras correcciones de objetivos, estrategias o procedimientos. En suma, toda acción humana puede ser evaluada para que se pueda apoyar el proceso de toma de decisiones, como escribió Luckesi (1995). Sin embargo, la evaluación ha sido usada más frecuentemente como instrumento de la meritocracia, de la discriminación y, en el límite, de la exclusión. En este caso, ella funciona como el juicio, generando veredictos sobre el desempeño humano. En su versión diagnóstica, ella se centra en el relevamiento de dificultades de determinado desempeño humano, buscando su superación, pues, en este caso, pretende la inclusión del agente en el universo de los que han logrado éxito en el mismo desempeño. En la versión juzgadora o clasificatoria, identifica aciertos y errores para premiar o castigar a sus respectivos agentes, confirmando su teleología excluyente en relación a los últimos. En suma, la evaluación puede funcionar como diagnóstico o como examen; como indagación o como clasificación; como instrumento para la inclusión o de exclusión; como canal de ascensión o como criterio de discriminación.

Sin embargo, en cualquiera de sus versiones, ella siempre lleva consigo una dimensión clasificatoria: ya sea que se valore la calidad del desempeño de alguien o de una institución en diferentes momentos de su trayectoria, sin compararla con las trayectorias de los demás. Para la verificación de sus avances en relación con sus propias situaciones anteriores es necesario compararlos a normas deseables y previamente establecidas⁷. Por lo tanto, incluso en la dimensión diagnóstica, la evaluación presenta siempre un sesgo comparativo, clasificatorio.

⁴ Es también Lucien Goldmann quien hace la importante distinción entre 'analogía' y 'homología'. La primera funciona por reflejo; la segunda, por reproducción, en la superestructura, de lo que ocurre en los niveles infraestructurales.

⁵ Del cual ya he tratado con más detalle en *Evaluación dialógica* (Romão, 1998).

⁶ Entendiéndose por cultura la humanización de la naturaleza o todo lo que es proceso o producto de la acción humana, en términos de la antropología clásica.

⁷ He tratado ese aspecto con más detalle en *Evaluación dialógica*, especialmente en el capítulo 4 (p. 55 y siguientes). El mal del maniqueísmo no está en percibir dos concepciones de evaluación, sino en

Es evidente que procedimientos como los desencadenados en nuestra reciente historia de evaluación no son epifenómenos, generados como Atenas de la cabeza de Zeus; constituyen iniciativas estatales basadas en un modo de producción cada vez más centralizador, cuya ‘esencia ontológica’ —o tendencia estructural, en el sentido más dialéctico de la realidad— es la producción y reproducción de una sociedad meritocrática, discriminatoria y, en última instancia, excluyente.

El tipo de Estado que corresponde a esas sociedades opera, simultáneamente, con promesas de apertura de canales de ascensión social, con proclamaciones ideológicas de ‘igualdad de oportunidades’ y con procedimientos concretos de construcción de criterios de discriminación social que bloquean aquellos canales y vacían promesas y proclamaciones. Exactamente ahí la evaluación pasa a desempeñar un papel importante, porque, si se aplicada como examen o juicio, fundamentará las explicaciones del fracaso en la responsabilidad del propio ‘fracasado’.

Según Cipriano Luckesi, en la mesa redonda en la que también he participado, en el II Foro Nacional de Educación, celebrado en São Luís (MA), el 13 de junio de 2002, el término ‘evaluación’ debería ser asignado a una concepción específica de verificación del desempeño humano, más preocupada con la política de la inclusión, mientras que el vocablo ‘examen’ sería más apropiado para las verificaciones centradas en la identificación y exclusión de los ‘menos capaces’. Pienso que ese autor tiene razón, si consideramos que los ‘exámenes nacionales’, implantados en casi todo el mundo occidental acabaron por dar al término ‘examen’ el sentido diagnóstico. De hecho, ‘examen’ viene del área de la salud, en el que se examina la persona con un supuesto dolor para elaborar un diagnóstico y, en consecuencia, dar el tratamiento para la cura de la enfermedad y la re-inclusión en el mundo de las personas que están en buen estado de salud. Por lo tanto, la palabra ‘examen’ lleva consigo un sentido de inclusión. Por su parte, ‘evaluación’, oriunda del mundo económico, tiene el sentido de la asignación de valor a un determinado desempeño, dándole una posición en una escala. Pero es claro que Luckesi tiene razón en la medida en que examinamos el contexto y entendemos que la palabra ‘evaluación’ debe oponerse a los ‘exámenes’ nacionales clasificatorios y basados en *rankings*.

Las dos concepciones —diagnóstica y clasificatoria— han atravesado las diversas modalidades de evaluación que han existido en la historia de la educación brasileña, con un claro predominio, lamentablemente, de la última.

contraponerlas radicalmente, como mutuamente excluyentes, conforme intentamos demostrar en esa misma obra.

2. Modalidades de evaluación

Por modalidades entendemos los campos educacionales en que la evaluación ha sido aplicada, y no las derivadas de las funciones que se le asignan (pronostica, diagnóstica, clasificatoria, etc.).

Sea en su vertiente diagnóstica, ya sea en la clasificatoria, la evaluación educativa en Brasil se ha manifestado bajo tres modalidades básicas: I- evaluación del rendimiento escolar; II- evaluación del desempeño y III- evaluación institucional.

La primera, durante muchos años, gozó de poco prestigio académico, a veces porque era considerada como un procedimiento de fácil comprensión, casi del sentido común –y, por lo tanto, dispensaba recibir tratamiento más cuidado en los cursos de formación inicial y continua de los docentes–, a veces porque era vista como un tema tabú –tan difícil que inhibía cualquier iniciativa de abordaje científico, sobre todo por parte de los profesores y de las profesoras de los primeros años de escolaridad⁸–. La mayoría de los docentes del grado inicial de enseñanza, mayoritariamente compuestos por mujeres, evaluaban como habían sido evaluados en sus itinerarios escolares personales.

La segunda ha sido considerada como un instrumento de verificación de las performances docentes, recibida con toda la resistencia posible e imaginable, porque los docentes consideran que la evaluación de su desempeño poder ser un instrumento de construcción de criterios profesionales discriminatorios por direcciones autoritarias, disfrazando discriminaciones sociales, ideológicas, raciales y muchas otras prohibidas por la legislación del País. Al fin y al cabo, ¿no es esa la tradición patrimonialista del Estado brasileño y de la iniciativa privada que actúa en el sector?

Por su parte, la expresión evaluación institucional ha sido atribuida a los muy recientes esfuerzos que se vienen realizando en la búsqueda del ‘estado del arte’ de las instituciones educativas, especialmente las de la enseñanza superior, como referencia a las exigencias de los órganos superiores del sistema educativo. En otras palabras, la evaluación institucional ha sido entendida como un proceso de verificación de la satisfacción de los agentes internos y del éxito de los egresados de una unidad escolar⁹.

⁸ De acuerdo con lo que he demostrado en *Evaluación dialógica* (op. cit.), especialmente en su Introducción, p. 15-24.

⁹ Sería deseable, pero aún no tuvimos la oportunidad de asistir a la evaluación de los sistemas educativos y, sobre todo, a la de los órganos gestores, tales como Secretarías de Educación y el propio Ministerio de Educación y del Deporte. Este tipo de evaluación es realizada por la población indirectamente, a través de los procesos electorales que eligen a los mandatarios.

2.1. Evaluación del Rendimiento Escolar

Mucho se ha escrito sobre esta modalidad de evaluación en los últimos años y recientemente se ha importado una razonable cantidad de literatura sobre el tema¹⁰.

La misma postura diagnóstica ha encontrado resistencias, ya que la verificación de la ‘mejora’ siempre implica una comparación con valores, proyecciones e ideales socialmente sancionados. Y es solamente en este sentido que podemos comprender la reacción docente en relación a la implantación de ciclos en la enseñanza fundamental brasileña. De una manera generalizada y durante muchos años, los profesores han mostrado sus dificultades con la evaluación dialógica, constructivista, emancipadora o diagnóstica. En las intenciones proclamadas por los profesores, la mayoría de las veces dicen que les gustaría aplicar evaluaciones ‘más correctas’ y ‘más justas’ y que ‘el sistema no se lo permite’, dadas sus exigencias de promoción seriada que acaban determinando procedimientos evaluadores meritocráticos, selectivos y discriminatorios. Sin embargo, los intentos de liberar a los profesores de las evaluaciones clasificatorias anuales, abriendo espacio para los diagnósticos —a fin de cuentas, no hay que clasificar al alumno con tanta frecuencia para el nivel o grado siguiente al que está—, acabaron encontrando fuerte resistencia. Ciertamente las razones de la resistencia son más complejas¹¹.

En su versión clasificatoria, los procesos de evaluación han encontrado resistencias de todos los lados y en todos los niveles, con cuestionamientos de su legitimidad científica y política, ya que casi siempre es entendida como amenaza de discriminación y de exclusión.

La evaluación del aprendizaje se refiere a la verificación del rendimiento escolar de los estudiantes, como si ellos fueran los únicos que aprenden en la relación pedagógica¹². Es la más tradicional entre nosotros y está en los orígenes de la implantación de la educación formal en Brasil, con los jesuitas, ya que los sacerdotes de la Compañía de Jesús, al desembarcaren en Brasil, en 1548, a pesar de que no tenían en el bolsillo de la sotana su método de enseñanza¹³, ya practicaban la evaluación competitiva en sus colegios, en los cinco continentes. Por cierto, la meritocracia era una característica de la rígida pedagogía ignaciana.

¹⁰ A veces de discutible calidad. Editores brasileños han publicado hasta suspiros de escritores que, muchas veces, son completamente desconocidos en sus países de origen y que, en Brasil, son absorbidos sin el menor sentido crítico.

¹¹ Como ha demostrado Darvim Nunes de Carvalho (2001), en su tesis de Maestría, defendida en el Programa de Maestría en Educación del Centro Universitario Nove de Julho (UNINOVE), al examinar el tema de las escuelas de São Paulo.

¹² En la perspectiva freiriana, el acto de enseñar es, simultánea y esencialmente, también de aprendizaje y viceversa.

¹³ *Ratio atque Institutio Studiorum* (Organización y plan de estudios) fue el resultado de la codificación y consolidación de las experiencias pedagógicas de los jesuitas hecha por el padre Aquaviva. Es interesante observar la rápida expansión de la Compañía de Jesús: creada en 1534, por el soldado español, Ignacio de Loyola y oficialmente aprobada seis años después por el Papa Pablo III.

Otra característica de la enseñanza jesuítica es la emulación, es decir, la competencia entre los individuos y las clases. [...] Los alumnos que más se destacan son incentivados a la emulación con premios otorgados en ceremonias pomposas, para las cuales son llamadas las familias, las autoridades eclesiásticas y civiles, con el fin de darles brillo especial. (Aranha, 2001, p. 93)

Con la ‘cultura de repetición’ —feliz expresión de Sergio Costa Ribeiro, de nostálgica memoria— implantada en el sistema educativo brasileño, ¡ciertamente llegamos a ser uno de los países que más suspendía alumnos en la educación básica en el mundo! La escuela era considerada buena, así como el profesor, cuando eran ‘rígidos’, ‘rigurosos’, es decir, cuando suspendían mucho. No ocurrió lo mismo en la enseñanza superior, en la que la repetición, en muchos cursos, fue prácticamente prohibida, en una completa inversión de lo que ocurre en otros países. Por lo que se puede percibir, al contrario de lo que ocurre fuera de aquí —fácil acceso en la enseñanza superior, con difícil salida—, en Brasil se interponen varias barreras para acceder a la universidad, pero, una vez dentro, no hay prácticamente más ningún obstáculo a ser superado hasta la salida.

Profundicemos un poco más en la reflexión sobre esa inversión. A nivel de la escolarización básica, en la cual se espera que la persona sea simplemente preparada para vivir en el mundo de su época, hacemos juicios rigurosos e irreversibles sobre su rendimiento escolar; ya en el nivel superior, donde los alumnos son preparados para profesionalmente intervenir en la vida de otras personas, la evaluación no suspende. Y no se piense que aquí ella es menos clasificatoria y más diagnóstica; la distensión de la evaluación ahí ocurre por complicidades de los discentes¹⁴, que banalizan las relaciones académicas y degeneran el rigor científico.

Recientemente, los intentos de combatir la ‘cultura de repetición’ en la Enseñanza Fundamental¹⁵ convergieron para la eliminación de la repetición escolar por decreto. Aunque podría entenderse que con la eliminación de la repetición desaparece la idea de grados o niveles educativos, esto en realidad no es así, lo único que desaparece es la repetición escolar. Esta distorsión es la verdadera ‘crónica de muerte anunciada’ de una de las mejores ideas que han surgido en los últimos años en la educación brasileña. La falta de preparación docente para la nueva realidad y, sobre todo, su no participación en el proceso de formulación y decisión para la implantación de la novedad está ayudando a acelerar el entierro de esa buena concepción.

En verdad, lo que está causando todo este debilitamiento de algo que estaba muy presente en las aspiraciones y proyecciones de los profesores es la falta de un debate profundo sobre la evaluación del aprendizaje, verdadero nudo gordiano de la educación

¹⁴ Utilizo aquí el neologismo creado por Paulo Freire (1997), que lo ha forjado para traducir, lingüísticamente, la unidad inseparable entre el acto de aprender y enseñar.

¹⁵ Utilizo las mayúsculas por comprender que los grados de enseñanza previstos en la legislación brasileña han ganado denominaciones específicas que deben ser escritas con sustantivos propios.

brasileña. En el fondo, las interpretaciones sesgadas del sistema de ciclos están casi siempre vinculadas a distorsiones en la concepción de la evaluación. El trabajo de Carvalho (2001) demostró que la aplicación de los ciclos en las escuelas públicas de São Paulo acabaron por enterrar la autoestima del profesor, ya que su autoridad pasó a ser completamente cuestionada: con la promoción automática, los alumnos han pasado a atender no más a las solicitudes y determinaciones de los profesores, especialmente los intentos de aplicación de instrumentos de evaluación y, en casos límites, incluso han pasado a no querer asistir más a las clases. Ahora bien, la visión arraigada en los alumnos de que la evaluación busca sólo la promoción y que está prohibida la repetición, es sin duda lo que los lleva a actuar de esa manera. No obstante, quién ‘inventó’ esta visión fue la propia escuela, o mejor, los agentes profesionales que trabajan en ella. Por eso, la escuela no graduada -la supresión de la división o secuenciación que organizan los cursos escolares por los que tienen que transitar los estudiantes- necesita también de una preparación cuidadosa de los usuarios del sistema escolar para la comprensión del significado de la verificación dialógica del aprendizaje. Por otro lado, los padres y usuarios de la red de educación formal, también con una visión incorporada de evaluación selectiva, reaccionan con sospecha de la escuela, pensando que ella ya no enseña más, porque promueve, con el sistema de ciclos, una ‘facilitación’. Ambas reacciones son el resultado de largos años de difusión de una cultura de evaluación punitiva de premios y castigos. Con un poco de buena voluntad podemos asumir que los errores de aplicación deben ser relacionados con el deseo apresurado de cambio, sin la adecuada dosis estratégica de paciencia histórica de los formuladores y gestores del sistema de ciclos.

Para concluir estas consideraciones sobre el campo específico de la evaluación del rendimiento escolar, me gustaría recuperar una reflexión que desarrollé en Educación Dialógica.

Con una concepción educativa ‘bancaria’ desarrollamos una evaluación ‘bancaria’ del aprendizaje, en una especie de capitalismo al revés, porque hacemos un depósito de ‘conocimiento’ y lo exigimos de vuelta, sin intereses y sin corrección monetaria -disminuido por la inflación¹⁶-, ya que el alumno no puede añadir nada de su propia elaboración gnoseológica, sólo repitiendo lo que le han transmitido. [...] Al contrario, en la escuela ciudadana, en la que se desarrolla una educación liberadora, el conocimiento no es una estructura gnoseológica estática, sino un proceso de descubrimiento colectivo, mediado por el diálogo entre educador y educando. (Romão, 1998, p. 88)

¹⁶ Aclaración de traducción.

2.2. Evaluación del Desempeño

Tomado en su sentido amplio, el término ‘evaluación del desempeño’ es aplicable a cualquier proceso de evaluación. Sin embargo, en sentido estricto, ella no incluye ni la evaluación del aprendizaje, ni la institucional. Ella ha sido más específicamente utilizada para referirse al trabajo profesional y, en el caso de la educación, a la actividad docente.

En su etimología, la palabra desempeño, inicialmente, no sugiere mucho. Ella surge de la unión del prefijo ‘des’ al verbo ‘empeñar’, para construir el sentido contrario de este: rescatar lo que se diera como garantía; deshacerse de la deuda, cumplir aquello a lo que se estaba obligado. Ciertamente, de ahí derivan los significados de ejercer o ejecutar (una función o cargo), representar o interpretar (un papel en el teatro)¹⁷.

En la primera acepción, no tiene mucho sentido evaluar el desempeño, porque sería diagnosticar o asignar valor a la liberación de alguien de determinada deuda por el rescate de la garantía. Queda el significado de verificación del ejercicio o de la ejecución de una función o cargo, o, finalmente, de la interpretación de un determinado actor. Nos interesa la discusión de la evaluación del desempeño docente, es decir, la reflexión sobre la verificación de las prácticas del profesor en el ejercicio del magisterio en la escuela formal.

Como señalamos en este trabajo, bajo cualquiera de sus concepciones, la evaluación del desempeño ha encontrado serias resistencias de los docentes. Puede parecer una contradicción de quien evalúa constantemente el desempeño de otros (de los alumnos) y, simultáneamente, se resista tan fuertemente al mismo procedimiento aplicado a sí mismo. Sin embargo, la principal motivación de esa resistencia se basa en el temor de las persecuciones, tan comunes en un Estado Patrimonialista¹⁸, como es nuestro caso. Y mencionamos sólo el caso de patrimonialismo estatal, porque la sociedad burguesa es patrimonialista en esencia, siendo redundante calificarlo así. En el Estado Patrimonialista y en la Sociedad Burguesa, los jefes jerárquicos se posicionan como el rey del que nos habla Faoro, y los subordinados no son nada más que ejecutores de sus voluntades.

Raras son las verificaciones del desempeño docente que orientan para la elaboración de programas de formación continua. Incluso porque, en este caso, ellas deberían ser evaluaciones dialógicas, es decir, formuladas desde la participación conjunta y dialogada de docentes y gerentes. Por cierto, son las propias personas las que

¹⁷ Según el Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (1996).

¹⁸ La expresión proviene de *Os donos do poder*, basada en la obra de Weber en la cual están reflejados los conceptos de Estado Patrimonial, Estado Estamental Puro y Estado Moderno: ‘En la monarquía patrimonial, el rey se eleva sobre todos los súbditos, señor de la riqueza territorial, dueño de comercio –el reino tiene un *dominus*, un titular de la riqueza inminente y perpetua, capaz de gestionar las mayores propiedades del país, dirigir el comercio, conducir la economía como si fuera empresa suya-’ (Faoro, 1975, v. I, p. 20).

mejor identifican las deficiencias que presentan frente a determinado desafío de desempeño.

Merece la pena recordar aquí una experiencia localizada de evaluación del desempeño docente desarrollada en la década del 80¹⁹ con la finalidad de subvencionar un proceso de avance, promoción o rejerarquización de sus funciones.

La carrera de Magisterio en la que se aplicó la evaluación antes mencionada tenía previsto una serie de niveles que se subdividían en clases. Así, «Profesor Titular», es el más alto grado de profesor de una Universidad, incluían las clases de «A» a «F», para los portadores, respectivamente, de las habilitaciones de magisterio de grado medio, licenciatura de corta duración, licenciatura plena, especialización, maestría y doctorado. Cada clase envolvía cuatro grados, identificados por números romanos (I, II, III, IV). La ascensión o progresión vertical, sólo era posible —es decir, el docente o la docente sólo cambiaba de clase— cuando se habilitaba en el respectivo grado exigible. A la vez que la progresión horizontal, es decir, el cambio de grado, era posible por tiempo de servicio o antigüedad (de dos en dos años). Además de esos dos criterios, se ha introducido la evaluación del desempeño docente, a través de la adhesión voluntaria, para efectos de progresión horizontal más rápida. Por lo tanto, sin despertar sospechas o resistencia, fue posible elaborar un programa de formación docente a partir de los datos recogidos en la evaluación del desempeño, cuyos resultados eran también usados en la progresión horizontal. Las docentes y los docentes eran evaluados en varios ítems, sea en los relativos al desempeño de las funciones específicas de la docencia, ya sea en los que se refieren a las relaciones en la comunidad escolar y extraescolar. Si ese sistema hubiera introducido la evaluación del desempeño, aunque centrada sólo en el diagnóstico de las necesidades de formación inicial y continua de su profesorado, seguramente hubiese encontrado mucha desconfianza y relativa resistencia, a pesar de la credibilidad democrática ganada por la institución responsable por su aplicación.

2.3. Evaluación Institucional

En las dos últimas administraciones federales (1995-1998 y 1999-2003), el Ministerio de Educación y del Deporte (MEC) ha puesto en marcha un amplio programa de evaluación, abarcando desde la verificación del rendimiento escolar hasta la evaluación institucional en todos los grados de enseñanza. En teoría, la iniciativa fue recibida con aplausos, porque, después de todo, comparando nuestros desempeños educacionales con los de otros países y regiones del mundo, esperábamos los subsidios financieros y técnicos que podrían recuperar nuestras ‘desventajas comparativas’ en un mundo cada vez más globalizado y competitivo. Ocurre que las evaluaciones practicadas han servido a una ideología predominantemente excluyente, funcionando los

¹⁹ Experiencia realizada en el sistema municipal de educación de Juiz de Fora (MG), en la administración 1983-1988.

resultados de los sistemas evaluadores oficiales como verdaderas certificaciones del *curriculum mortis*. De hecho, en el ‘mercado académico’, los cursos de grado y postgrado ‘con problemas’, por ejemplo, han sido condenados por los procesos evaluadores, ya que ellos no son acompañados por acciones de política compensatoria. Los jueces, perdón, los evaluadores del MEC, son implacables: los cursos clasificados por debajo de las notas o conceptos mínimos son enjuiciados y condenados.

En este contexto de furor evaluador oficial²⁰ examinemos, aunque de forma sucinta, lo que está sucediendo con los cursos de estudios de postgrado *stricto sensu*. En principio, no hay contestación de carácter saludablemente riguroso de las exigencias de la evaluación de la CAPES (por su nombre en portugués, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior). Sin embargo, los ‘post-operatorios’ están siendo dramáticos, incluso hasta para las propias metas del MEC. Sino veamos.

Hasta el año 2007, si se desea atender a la institucionalidad legal, el MEC debía tener a todos los profesionales docentes del sistema educativo brasileño habilitados en licenciatura plena²¹, fecha límite para que los maestros de educación infantil y del primer segmento²² de la enseñanza fundamental estuviesen debidamente cualificados con curso superior de licenciatura plena. Por otro lado, el Ministerio exige —aplausos para la exigencia— que las agencias de formación de docentes tengan, en sus cuadros de efectivos, profesores con títulos de maestría. No obstante, el número de plazas para la formación de profesores en las instituciones públicas —y nos gustaría que fuera suficiente, en esta red, para satisfacer a toda la demanda— sería cómico, si no fuera trágico, para hacer frente a las necesidades existentes en el momento, incluso sin considerar a los nuevos docentes que están llegando al mercado de trabajo específico, pero tampoco si se limita sólo a aquellos que ya están integrados en los cuadros docentes de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES) del país. Para tener una idea, en una ciudad como São Paulo, con cerca de 15 millones de habitantes y numerosos IES, se ofrece anualmente menos de un centenar de lugares en programas de maestría y doctorado. Si nos limitamos a la red oficial, además de las cerca de 15 plazas anuales ofrecidas por la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo (FEUSP). ¿Dónde más buscar la formación exigida? Por supuesto, los no contemplados en las preciosas vacantes gratuitas del programa público deberán buscar programas acreditados de la red privada, pagando un alto precio por ellos, de todas formas, aún ampliamente insuficientes. Quedan entonces los no-acreditados de la red privada, con la

²⁰ Solamente de 1995 a 1997 fueron editados once dispositivos legales destinados a la evaluación. Y esta difusión obedece mucho más a una lógica de control que a una racionalidad de diagnóstico y ‘curativa’ de las dificultades encontradas por los evaluados.

²¹ Es aquellas que formaba maestros para los últimos cuatro años de primaria y para la enseñanza secundaria.

²² El «primer segmento» es la primera etapa de la “Enseñanza Fundamental”, de cuatro años de duración. El «segundo segmento», también de cuatro años, es el antiguo “gimnasio”, que era la primera etapa de secundaria. Hoy la secundaria es la “Enseñanza Media”, de 3 o 4 años de duración.

esperanza de que, tal vez un día, logren la acreditación. Puro engaño: la validez de la acreditación no es retroactiva en relación a los diplomas ya expedidos.

Se instala el miedo o la duda esperanzadora: los diplomas de cursos no acreditados, obtenidos por una gran mayoría de profesores que ya trabajan en los cursos de graduación no serán aceptados o —como en exigencias legales anteriores, que no se han llevado a cabo²³— ¿tendremos un conjunto más de normas como letra muerta? No queremos ni una cosa ni otra, sino una alternativa racional para este verdadero estancamiento del sistema. Las salidas de este dilema deberían apuntar, entre otras, a las siguientes direcciones:

- a) flexibilización de la acreditación de cursos de postgrado *stricto sensu*, sin renuncia al rigor científico-académico;
- b) mayor confianza en los IES —a fin de cuentas, su funcionamiento fue autorizado y muchas de ellas fueron reconocidas—, aumentando la fiscalización en aquellas sobre las cuales pesan sospechas de facilitación;
- c) creación de un programa de apoyo técnico y financiero a las instituciones cuyos cursos estén mal clasificados en el sistema de evaluación o, en el caso de las particulares con fines de lucro, establecer la cuota de inversiones necesarias a la mejoría de los resultados de la evaluación de los mismos.

3. Reflexiones finales

Como destacaba Paulo Freire a lo largo de toda su obra, y más concretamente en la última que publicó en vida, *Pedagogía de la Autonomía* (1997), el hombre, como ser incompleto, inacabado e inconcluso que es, sólo inicia el proceso de “plenificación”, conclusión y de auto realización de su humanidad en el momento en que toma consciencia de aquella limitación. El proceso de desalienación se inicia, entonces, con la conciencia de los propios límites, o con la aprehensión crítica de la propia realidad alienada. Esta toma de conciencia no es más que un profundo proceso de auto-evaluación, de verificación de la propia ontología, en la medida en que la persona se examina, haciendo un diagnóstico sobre sí misma, en la búsqueda de superación de los propios límites.

Al parecer, esta constatación constituye una pobreza ontológica del ser humano en relación con los demás seres de la naturaleza, porque, aunque igual a ellos en la limitación, a diferencia de ellos, de ella toma ciencia. Sin embargo, lo que podría parecer inferioridad, en verdad constituye su marca distintiva en el universo: la

²³ Recuerde la exigencia de titulación en el curso de doctorado para el acceso a los puestos de Profesor Adjunto y Profesor Titular de los IES federales, que no fue tomada en cuenta y, prácticamente, tanto los que tenía como los que no tenían la titulación acabaron compitiendo igualitariamente y cubriendo las vacantes de esos puestos docentes.

tendencia estructural incoercible a la busca de su plenitud, en virtud de la insatisfacción generada por la conciencia de la limitación; por eso, el ser humano es un ente esperanzador y pedagógico. Esperanzador porque, eternamente insatisfecho con su condición, busca continuamente la perfección, la plenitud, el cierre, la conclusión. Por lo tanto, la dimensión dinámica, activa de la esperanza, en oposición a la pasividad de la espera. El ser humano es, también, esencialmente pedagógico, porque la búsqueda de la plenitud lo lleva, sin cesar, al acto pedagógico. Es la esencia del acto pedagógico la dimensión de la esperanza: quien procura cualquier nicho educativo, lo busca en la esperanza de ser más de lo que es en el momento de la búsqueda. En conclusión, el ser humano es un ente ontológicamente auto-evaluador y, al mismo tiempo, tentado a la heteroevaluación, ya que no se completa sólo, pero —parafraseando a Paulo Freire— sólo se completa en comunión con los otros, mediatizado por el mundo. Y ahí es donde él encuentra otro componente importante de su esencia ontológica: la libertad.

Solamente en el pensamiento conservador se presenta de forma dicotómica la libertad y la necesidad histórica, lo contingente y lo necesario, el sujeto y el objeto, el presente y el futuro, la realidad y la utopía. Para los que se insertan en el universo dialéctico, la libertad comienza, es decir, el hombre se convierte en sujeto de su propia historia en el momento en que lee el mundo y reconoce la correlación de fuerzas políticas. Así, la libertad no niega la necesidad histórica, pero se construye a partir de su reconocimiento. Lo contingente no es la negación de lo necesario, pero influye en la percepción crítica del mundo; el futuro no es la anulación del presente, representa la arquitectura que lo toma como base; la realidad no es un obstáculo de la utopía y sí su soporte inicial.

Entonces, al considerar el fenómeno de la evaluación no hay que dejar de tomar en consideración dos aspectos: el primero se refiere a las implicaciones ontológicas de la evaluación; el segundo, a su historicidad. Queremos concluir este trabajo con las consideraciones sobre este último aspecto porque nos parece esencial en una sociedad hegemónica como la que se ha convertido en este inicio de siglo.

En una formación social en que la desigualdad y, en última instancia, la exclusión constituye su principal tendencia estructural, la evaluación tiende, también estructuralmente, a adoptar la lógica del examen, del juicio, de la exclusión. Es que a cada vía de ascenso social ella tiende a crear un criterio de discriminación, que anula las posibilidades creadas por aquella vía. De hecho, los criterios de discriminación social funcionan como vasoconstrictores de los canales de ascensión social creados en sociedades estratificadas verticalmente. En su racionalidad selectiva, la evaluación educativa funciona como control que, en cierta manera, impone barreras en los canales de inclusión, formalmente abiertos a todos. La inclusión es admitida, generalmente, sólo en casos excepcionales, y funciona, al mismo tiempo, como mecanismo de cooptación de unos pocos egresados de las ‘grupos dominados’ y como justificación ideológica de

‘igualdad de oportunidades’. Por cierto, esta filosofía política, en esencia, oculta la selección y atribuye la exclusión al propio excluido²⁴.

En el momento en que se concluía la primera versión de este artículo, en el año 2002, nos encontrábamos una vez más con una evaluación externa que puso a Brasil en una posición muy incómoda, debido a sus evaluaciones discriminatorias y excluyentes: aunque éramos una de las mayores economías del mundo y habíamos aumentado dos puntos en la escala de los 173 países clasificados por la ONU, basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), continuábamos en la 73ª posición y, en términos de concentración de renta, en un deshonroso 4º lugar, teniendo por delante, países como Sierra Leona, República Centroafricana y Suazilandia. La inequidad brasileña, sin embargo, era más amplia que la de los dos países que se encontraban en el frente de ese verdadero *ranking* de la insensatez humana, porque era suficiente comparar, sin faltarles al respeto a ellos, sus condiciones histórico-sociales y económicas.

Afortunadamente, por más hegemónica que sea la ideología de la meritocracia, de la selectividad y de la exclusión —que, en el fondo, es el fundamento del individualismo burgués— y sus procedimientos correspondientes, se encuentra en movimiento dialéctico, es decir, presentándose al mismo tiempo como necesaria y contingente. Necesaria porque debido a la génesis y evolución de la correlación de fuerzas históricas desfavorables a la solidaridad; contingente, porque reversible.

Y la inversión comenzó en torno a la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, cuando gobiernos post-neoliberales se sucedieron en el país y, dos décadas después, ya es posible evaluar los resultados de la formulación, implementación y desarrollo de políticas públicas de inclusión. Como fue afirmado en este artículo, los estudios empíricos han confirmado que las políticas inclusivas invierten la dirección de los procesos de evaluación, sea en la modalidad que sea. En otras palabras, cuando se prevén recursos (materiales, financieros y humanos) antes del desencadenamiento de cualquier proceso evaluativo, para ayudar a los evaluados que presentan malos resultados en la evaluación, con el fin de incluirlos en el universo de aquellos que han presentado buenos resultados, cualquier proceso de evaluación cambia de naturaleza, cualquiera que sea su formulación, incluso la más tecnicista.

Un ejemplo puede el llamado Programa de las Acciones Articuladas (PAR), desarrollado por el Gobierno Federal. Además de tener recursos asignados previamente, contemplaba el proceso de elaboración de diagnósticos y de formulación de un plan de metas en el área de educación. Los recursos serían aplicados en los municipios que presentaban los desempeños más bajos en la evaluación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Aunque el IDEB sea calculado en base a una metodología equivalente a la del *Programme for International Student Assessment* (PISA) —en el

²⁴ Basta prestar atención, por ejemplo, para los discursos de las autoridades de la República que atribuyen a los propios trabajadores la culpa de estar desocupados o sin empleo, como bases del argumento de que no han cuidado de su recualificación para seguir ‘competitivos’ en el mercado de trabajo.

cuál, además, parece haberse inspirado—, su consideración como uno de los factores para la redistribución prioritaria de los recursos del PAR cambia la concepción original excluyente de PISA, el cual es formulado con el fin de construir *rankings*, sin previsión de cualquier tipo de ayuda a los países con estudiantes con peores desempeños en las pruebas. En suma, lo que queremos decir es que los procesos y sus respectivos instrumentos de evaluación no son malos en sí mismos, pero serán inclusivos o excluyentes, dependiendo del uso que de ellos se haga, en el marco de una determinada política educativa.

Referencias bibliográficas

- Aranha, M. L. (2001). *História da educação* (2ª. ed). São Paulo: Moderna.
- Carvalho, D. N. (2001). *Avaliação e desseriação; O impacto da implantação dos ciclos no ensino público de São Paulo*. São Paulo. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Nove de Julho.
- Faoro, R. (1975). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* (2ª ed). Porto Alegre: Globo/EDUSP.
- Freire, P. (1997). *Pedagogia da autonomia; Saberes necessários à prática pedagógica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Goldmann, L. (1959). *Le Dieu Caché*. Paris: Gallimard.
- Luckesi, C. (1995). *Avaliação da aprendizagem escolar*. São Paulo: Cortez.
- Romão, J. E. (2001). *Avaliação dialógica* (3º Ed). São Paulo: Cortez; IPF (“Guia da Escola Cidadã”, 2).

Para este capítulo:



Romão, J. E. (2020). Evaluación ¿Exclusión o inclusión? En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 37-50). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](#)

Capítulo III

Los estudios internacionales de evaluación de la calidad en América Latina: estado de situación y del debate en el ámbito del MERCOSUR

Cristian Pérez Centeno¹, Gabriel Asprella² y Lilia Toranzos³

1. Introducción

Si bien sus orígenes pueden rastrearse en décadas previas, es a partir de los años 90⁴ que el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación de la calidad en el ámbito educativo adquiere singular importancia. El lugar destacado que la evaluación cobró para las reformas educativas implementadas en América Latina en ese período fue incluso recogido por las leyes educativas de casi todos los países de la región asumiendo un lugar preminente en los sistemas nacionales de educación. Esta preocupación —de carácter global— se justificaba aún más en el caso latinoamericano por los serios problemas de eficacia, pertinencia e igualdad educativa en un contexto de creciente restricción económica que promovió políticas que aseguraran la calidad y la equidad de los sistemas educativos.

Desde entonces y desde diversos organismos multilaterales y centros de poder internacionales, comenzó a promoverse el desarrollo de evaluaciones que permitieran diagnosticar —y comparar— el estado educativo de los países. Por su grado de desarrollo a escala internacional, por sus características técnicas y por el impacto alcanzado a nivel político, académico y en los medios de comunicación, el Programa PISA de la OCDE es el ejemplo paradigmático. Sin embargo, como veremos más adelante, existen otros que se implementan con diversos grados de sistematicidad y alcance en el mundo entero.

¹ Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, Argentina). Coordinador de posgrados de la misma universidad. Vicepresidente de la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE). Email: cpcenteno@untref.edu.ar

² Doctor en Educación por la Universidad de Sevilla, España. Profesor y Licenciado en Cs. de la Educación por la Universidad Nacional de La Plata. Investigador y docente de grado y posgrado. Secretario de Extensión Universitaria de la UNTREF. Miembro de la Sección Educación de LASA. Miembro de la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE). Email: gasprella@untref.edu.ar

³ Experta en evaluación educativa de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Profesora de la UNTREF. Docente y miembro de la Secretaría de Planeamiento y Evaluación Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina). Email: ltoranzos@oei.org.ar

⁴ Incluso varios autores refieren a ésta como la “década de la evaluación”.

Aunque sus objetivos no son plenamente coincidentes, los sistemas nacionales y los estudios internacionales de evaluación coexisten con disímiles grados de articulación y sintonía en el interior de cada uno de los países. Debe mencionarse sin embargo que, si bien existe un extendido acuerdo sobre la necesidad y el valor de la evaluación de los sistemas educativos, no son pocos ni están saldados aún los debates desarrollados alrededor de los estudios internacionales. Se les cuestiona —entre otros aspectos— su grado de adecuación a los contextos nacionales, el foco en los resultados de aprendizaje, la potencialidad explicativa de los resultados que obtienen, la capacidad de medir la calidad educativa del conjunto del sistema, hasta cierto efecto “neocolonizador” de las recomendaciones de política que muchas veces se derivan de la interpretación de sus resultados.

El presente trabajo analiza los estudios internacionales de evaluación de la calidad en América Latina —específicamente de aquéllos en los que participan países del MERCOSUR— que se llevan a cabo en el ámbito de la educación básica, con el objeto de reconocer su grado de desarrollo en la región, considerar su incidencia en el diseño de las políticas educativas nacionales actuales y de presentar los debates que se están desarrollando al respecto.

Inicialmente, es necesario realizar algunas aclaraciones que precisan —y delimitan— el alcance del capítulo. En primer lugar, señalar que entenderemos por *educación básica*, la educación de nivel inicial, primario y secundario; excluimos, por tanto, las evaluaciones que se realizan o pudieran realizarse en el ámbito de la educación superior —universitaria o no—. En segundo término, antes que a *sistemas* de evaluación aquí nos referiremos más bien a *estudios* internacionales de evaluación; entendemos que se trata de una precisión aplicable en el caso regional estudiado ya que no se trata de sistemas de evaluación en un sentido estricto —de carácter integral, con objetivos consistentes con los de los países en los que se aplican, periódicos, comparables diacrónicamente y aplicados a una población determinada—. Por el contrario, es más pertinente hablar de estudios que se dirigen a determinada población —diferentes unos de otros—, acotados temáticamente a determinados contenidos curriculares, con objetivos propios independientes de los sistemas nacionales que evalúan y cuya aplicación es asistemática. Por último, si bien realizaremos referencias a estudios internacionales que se implementan en el ámbito latinoamericano, nuestro foco estará puesto en los países del MERCOSUR, como se verá en el siguiente apartado.

Metodológicamente, en el primer apartado caracterizamos los estudios internacionales que se llevan a cabo en la región: qué países participan, cuáles son los organismos que los desarrollan, qué contenidos buscan evaluar, con qué objetivos lo hacen, quiénes son los sujetos de la evaluación, cómo son financiados, entre los principales aspectos considerados. Seguidamente, ponemos la mirada en los debates acerca del uso de los estudios internacionales y su relación con los sistemas nacionales para —en el tercer apartado— analizar su incidencia en el diseño de las políticas

educativas actuales. Concluimos el trabajo identificando algunos desafíos vinculados a los sistemas de evaluación educativa en cuanto a su gobierno, a los aspectos técnicos y procedimentales, así como respecto del uso de los resultados.

Alejándonos de posiciones extremas que se posicionan entre la no aceptación de los estudios internacionales de evaluación y quienes los consideran como el verdadero indicador de la calidad educativa del sistema educativo de un país, el trabajo avanza propositivamente hacia la generación de sistemas de información integrados que articulen diferentes fuentes, que saquen provecho de la información que genera la evaluación para la toma de decisiones, de modo que se constituyan en una verdadera herramienta de evaluación de los objetivos educativos nacionales y de mejora de la calidad de la educación.

2. Estudios internacionales de evaluación de la calidad en América Latina

Aun cuando se han desarrollado estudios internacionales de evaluación de diferentes aspectos de la educación en América Latina varias décadas atrás, la mayor parte de estos estudios ha tenido lugar a partir de mediados de la década del '90. Desde entonces ha crecido su número, alcance, temáticas abordadas y periodicidad, a partir de una significativa importancia asignada al tema en la agenda de las políticas educativas en la región. También se han diversificado las organizaciones internacionales que los llevan a cabo.

En este apartado caracterizaremos los diferentes estudios internacionales de evaluación educativa en los que participan Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, establecidos para la educación básica (la Tabla I sintetiza las características centrales de cada uno de ellos). Principalmente, buscaremos responder interrogantes acerca de cuál es la participación de países del MERCOSUR en cada uno de ellos, quién y cómo gestiona esos dispositivos, de qué se ocupa cada uno de ellos, qué evalúan, a quiénes está dirigido, para qué fueron pensados originalmente y cómo se financian, entre otros.

La Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA⁵) es la agencia que desarrolló el primer estudio evaluativo en 1971 sobre educación cívica y ciudadanía (ICCS - International Civic and Citizenship Education Study). Posteriormente, desde 1995, desarrolló varios otros vinculados a ése y otros campos temáticos: matemática (TIMSS —Trends in International Mathematics and Science— desde 1995), lectura (PIRLS —Progress in International Reading Literacy Study— desde 2001), tecnología (SITES —Second Information Technology in Education Study— desarrollado entre 1996 y 2006), docencia (TEDS-M —Teacher

⁵ International Association for the Evaluation of Educational Achievement es una institución independiente, integrada por organizaciones de investigación académicas y gubernamentales. Desarrolla estudios comparados de gran escala de logros educativos y otros aspectos de la educación.

Education and Development Study in Mathematics— en 2007), educación cívica (CIVED —Civic Education Study— en 1996), informática y computación (ICILS —International Computer and Information Literacy Study—). Algunos de ellos ya no se aplican o NO está previsto hacerlo (como CIVED, SITES o TEDS-M).

Por su parte, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la UNESCO (OREALC) desarrolla el “Estudio Regional Comparativo y Explicativo” (ERCE) a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Hasta el momento ha realizado cuatro versiones del Estudio —1997, 2006, 2013 y 2019—, que analizan los resultados de aprendizaje en las áreas de matemática, lectura y ciencias naturales en 3º y 6º grado de la escuela primaria⁶, con un muy amplio alcance en los países de la Región. En el cuarto estudio participaron 18 países. El LLECE es la oficina técnica que lleva adelante los Estudios y procura producir información sobre logros de aprendizaje de los alumnos y analizar los factores asociados a dichos avances, apoyar y asesorar a las unidades de medición y evaluación de los países de la región; y constituirse en un foro de reflexión, debate e intercambio de nuevos enfoques en evaluación educativa. El Laboratorio se vincula con los países de la región coordinando la red de directores nacionales de evaluación educativa de América Latina y el Caribe, así como para la elaboración de instrumentos de investigación y capacitación (a fin de permitir el desarrollo de capacidades y el uso correcto de los datos).

Asimismo, la UNESCO desarrolló en 2003, a través de su Instituto de Estadísticas —UNESCO Institute for Statistics—, el Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) que busca monitorear el desarrollo del alfabetismo global a través de las habilidades de lectura, escritura y cálculo en jóvenes y adultos. Aunque algo ambicioso en sus objetivos y formulación, el Programa propone una serie de instrumentos y metodología para que los propios países la implemente. Hasta el momento sólo fue aplicada en diez países del mundo; El Salvador y Paraguay son los únicos latinoamericanos.

Por último, pero no menos importante, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) —aunque sus objetivos son de naturaleza económica y desarrollo— implementa estudios evaluativos en el campo de la educación. Con participación de países de la región, desde el año 2000 lleva a cabo dos programas: el más importante y conocido es el *Programme for International Student Assessment* (usualmente denominado por su sigla en inglés: PISA) y la Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS —Teaching and Learning International Survey—).

PISA, que evalúa estudiantes de 15 años de edad en matemática, lectura y ciencias, es el que más relevancia ha cobrado gracias al impacto internacional que ha alcanzado (la prueba de 2018 fue aplicada en alrededor de 79 sistemas educativos a 710.000 estudiantes), superando las fronteras de sus objetivos técnicos e instalándose a

⁶ En el Primer Estudio (PERCE) se evaluaron alumnos de 3er. y 4to. grado.

escala global en los debates académicos, políticos y comunicacionales. Aunque el Programa es organizado fundamentalmente para sus miembros, también pueden participar países que no forman parte de esta organización, si lo solicitan. Actualmente, en América Latina y el Caribe, sólo Chile, Colombia y México son países miembros de la OCDE; sin embargo, Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, han participado o participan en PISA. Hasta el momento ya se administró en 7 oportunidades, cada 3 años, desde el año 2000. Está diseñado para conocer qué competencias poseen los estudiantes evaluados. Durante cada año de su realización el programa se concentra en alguna de las tres siguientes áreas: competencia lectora, competencia matemática y competencia científica. En 2018 la evaluación se enfocó principalmente en lectura, en 2015 en ciencias y en 2012 en matemática.

El Programa está centrado en la evaluación de aprendizajes de los estudiantes y, a partir de ellos, presenta datos, estadísticas y análisis que son consolidados en un informe que incluye recomendaciones que buscan contribuir a la elaboración de políticas nacionales. En sus propias palabras, menciona que el Programa es desarrollado para que los países miembros puedan “adoptar las decisiones y políticas públicas necesarias para mejorar los niveles educativos” (OCDE, s.f., p. 3), “orientar la política nacional” y “definir y materializar los objetivos educativos, a través de métodos innovadores que reflejen las competencias consideradas fundamentales para la vida de los adultos” (OCDE, 2008, p. 3). Aunque su grado de legitimación es creciente debido a un permanente incremento de países y estudiantes involucrados en la prueba y al impacto que ha tenido la difusión de sus resultados, no ha estado exento de fuertes debates técnicos, académicos y políticos, como veremos más adelante.

Finalmente, el estudio TALIS, realizado en tres oportunidades desde 2008, busca comparar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los distintos países, para encontrar los factores explicativos de las diferencias existentes en los resultados del aprendizaje obtenidos en PISA. Debido a este carácter complementario de PISA, está centrado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). A diferencia de éste, no se trata de evaluaciones que deben responder los estudiantes sino que son los docentes — profesores y directores— quienes proveen la información solicitada respondiendo cuestionarios estandarizados. De América Latina, hasta 2013 sólo participaron Brasil y México; en 2018 se incorporaron Chile, Colombia y la Ciudad de Buenos Aires.

En síntesis, sólo los estudios desarrollados por la OREALC son realizados por un organismo regional y basado en parámetros específicos de los países de la región, en los que éstos participan activamente a través de sus ministerios de educación en el diseño de las pruebas. En efecto, los estándares de sus pruebas son establecidos en base a los objetivos educativos de los países miembros por medio de un análisis de los currículos de las áreas evaluadas. Así, se mapean los currículos en cuanto a subdominios sustantivos (en el caso de matemática, por ejemplo: geometría, aritmética,

estadística, etc.) y por habilidad aplicada (por ejemplo: tareas de rutina, ejecución de tareas complejas, etc.), a partir de los cuales se desarrollan “tablas de especificaciones” de cada área por evaluar, que sirven como modelo de las pruebas.

En cambio, tanto en los llevados a cabo por la IEA como por la OCDE los parámetros sobre los que se construyen las evaluaciones no son específicos de los países latinoamericanos, los cuales sólo participan de la aplicación de los instrumentos de recolección de datos. Esta quizás sea una de las razones por la cual los países de la región tienen una participación minoritaria en las evaluaciones de la IEA y de la OCDE, en comparación con el Estudio de la UNESCO en el que 15 países participan regularmente.

Una característica de estos estudios es su falta de periodicidad. Con excepción de PISA, PIRLS y TIMSS, los demás estudios no tienen una aplicación regular impidiendo una evaluación diacrónica y una comparación sistemática entre países. A esto debe agregarse la baja cantidad de países de América Latina participantes en los estudios mencionados, debe señalarse la asistematicidad de su participación o bien la indisponibilidad de los datos correspondientes a distintas tomas, en general vinculada con vaivenes político institucionales. Por ejemplo, en TIMSS, Argentina sólo participó en 1995 y 2003 y en ambos casos sus resultados no están disponibles (en la ronda de 2015 sólo participó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Chile no lo hizo en 2007 y México participó solamente en su primera ronda y tampoco tiene disponibles sus resultados nacionales. En PISA, Argentina y Chile no intervinieron en la ronda de 2003. Considerando el caso específico del MERCOSUR debe resaltarse que la participación de casi todos los países se da exclusivamente en el Estudio Regional (con la excepción venezolana), ya que en los demás casos son apenas intervenciones aisladas de alguno de los países —con la excepción de PISA—. Tampoco es posible comparar los resultados para analizar la concurrencia o divergencia de las conclusiones obtenidas en los distintos estudios llevados a cabo por cada una de las tres organizaciones ya que se orientan a universos diferentes: la UNESCO centra su tarea en la educación primaria (3° y 6° grado), la IEA lo hace en 4° grado y en 8° grado, en tanto que la OCDE se enfoca en su finalización (a los 15 años de edad), cuando en términos generales concluye el período obligatorio de escolaridad.

Para finalizar, un aspecto importante de la participación en estos estudios por parte de los países es su financiamiento. En general, su costo es alto, demandando un esfuerzo económico no desdeñable por parte de los países que deciden participar en ellos, debido a que:

- Alcanzan a una cantidad importante de destinatarios (estudiantes, docentes, establecimientos educativos, funcionarios y/o miembros de la comunidad educativa) distribuidos a lo largo y ancho de cada uno de los territorios nacionales.
- Requieren la instalación de un complejo dispositivo logístico específico para su preparación, implementación y posterior seguimiento.

- Demandan la preparación y disponibilidad de equipos técnicos asignados a la planificación de la participación en el programa, la capacitación en aspectos metodológicos específicos de cada estudio, la consideración de especificidades de cada uno de ellos para asegurar un piso de adecuación y pertinencia local. Es necesario participar de reuniones internacionales tanto para preparar la implementación de cada estudio como en actividades metodológicas y analíticas derivadas.

A modo de ejemplo mencionemos que sólo el derecho de participación en cada ronda del Programa PISA tiene un costo estimado del orden de los €180.000 a 200.000, unos 45.000 a 50.000 anuales según el país (Cabrera, 2017; Diario de Cuyo, 2019; MEFP, s/f). A esto, naturalmente, hay que agregar los costos de implementación nacional (desarrollo de una prueba piloto nacional, los materiales necesarios, más todos los elementos que hemos señalado precedentemente de carácter técnico y logístico para preparar e implementar la administración del test, así como para dar cumplimiento a todos los requerimientos que la OCDE establece para participar en el Programa y que no están incluidos en el *fee* de participación) que difieren significativamente entre países según su muestra y distribución geográfica. Cualquier estudio específico que quiera añadirse o solicitarse su implementación (en términos de módulos o de volúmenes de observaciones) tiene, por supuesto, costos adicionales.

La IEA tiene más de 5 décadas desarrollando estudios internacionales sobre desempeño estudiantil en base a un esquema de cooperación entre los países participantes quizás por su origen vinculado con la UNESCO, a las preocupaciones académicas fundacionales de asegurar la toma de decisiones basada en datos que son parte de su identidad y al hecho que sus miembros son fundamentalmente centros de investigación y universidades. Asimismo, su origen, más ligado a la UNESCO, opera entendiendo que la información es un bien público necesario para el desarrollo de políticas educativas consistentes. Por estas razones, y por el hecho de que incorporan la cooperación de organismos internacionales en el financiamiento de los estudios, sus estudios son menos costosos que los desarrollados por la OCDE. Por ejemplo, la participación en PIRLS 2016 costó €15.000 y €20.000/año durante 5 años (2013-2017); es decir, un total de €115.000 (un 37% menos que participar en PISA). Para tener otra aproximación, Wolff (2007) señala en un trabajo realizado en tres países de América Latina que el costo total de participar en PISA y TIMSS “están en un rango de US\$311.000 a US\$599.000” (p. 8)⁷.

El LLECE que funciona en el ámbito de la OREALC/UNESCO opera como coordinación de los sistemas nacionales de evaluación de los países de la región. Para implementar los Estudios Regionales cuenta con el sostenimiento de los propios países pero también de otras entidades nacionales e internacionales, tales como el gobierno de

⁷ El análisis de Wolff se basa en datos de Colombia, Perú y Uruguay; los valores son en PPA (Paridad de Poder Adquisitivo).

España, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Ford o el Banco Mundial, entre otros. En su investigación, Wolff (2007) concluye que la evaluación está entre las innovaciones menos costosas de las reformas educativas y que su financiamiento, si bien juega un rol importante, no es determinante en la toma de decisiones sobre evaluación. En sus palabras, señala que:

Las únicas situaciones en las que las evaluaciones pueden ser consideradas como un mal uso de fondos públicos es cuando la calidad técnica de las pruebas es tan baja que no permite arribar a conclusiones válidas sobre el aprendizaje, *o cuando la información obtenida con las pruebas no se disemina ni utiliza*⁸ (...) La participación en pruebas internacionales no resulta costosa, y puede resultar muy rentable si se usan los resultados para reformar el currículo y los programas de formación docente. (p.8)

La Tabla siguiente brinda, sintéticamente, características centrales de cada uno de los estudios mencionados.

⁸ El resaltado de la cita es nuestro porque, como veremos más adelante, se trata de un aspecto crítico del aprovechamiento de los estudios internacionales en los países de la región.

Tabla I. Estudios internacionales de evaluación de aspectos educativos con países latinoamericanos participantes

| Estudio | Participantes | Sujetos | Contenido | Objetivos | Observaciones |
|---|--|---|---|---|--|
| PISA (OCDE) | Argentina, Brasil Chile, Colombia Costa Rica, México Panamá, Perú R. Dominicana, Uruguay | Estudiantes de educación formal de 15 años de edad | Matemática Lectura Ciencias | Describir la situación de la educación escolar en los países y promover el mejoramiento de la misma. Evaluar la capacidad de los estudiantes de entender y resolver problemas. | Se aplica cada 3 años. Hasta el momento se realizaron 7 rondas entre 2000 y 2018. La última versión se aplicó en 79 sistemas educativos a 710.000 estudiantes. En cada ronda se enfatiza, rotativamente, una de las disciplinas de la Prueba |
| TALIS (OCDE) | Argentina (Bs. As.), Brasil, Chile, Colombia, México | Docentes y Directores de ESO | Aspectos de la enseñanza (condiciones de trabajo) y el entorno de aprendizaje en sus escuelas. | Establecer las características docentes e institucionales que permiten formar estudiantes con buen rendimiento escolar. Comparar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los distintos países, para encontrar los factores explicativos de las diferencias existentes en los resultados del aprendizaje encontrados en PISA. | Se realizaron tres encuestas: 2008 – 2013 – 2018. La ronda 2018 se aplicó en 15.000 escuelas de 48 países participantes, a un total de 260.000 docentes. |
| Estudio Regional Comparativo y Explicativo (UNESCO) | Argentina, Bolivia Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú R. Dominicana, Uruguay | Estudiantes y maestros de 3° y 6° grado de primaria. Directores. Familias. | Matemática Lectura Cs. naturales (sólo 6°). Además, se recolectan datos socioeconómicos y político-educativos a nivel nacional. | Dar cuenta de la calidad de la educación en la región. Guiar la toma de decisiones en políticas públicas educativas. Promover los ODS. | Hasta el momento se realizaron cuatro estudios: 1997 – 2006 – 2013 – 2019 (en procesamiento). Desde 2013 se incluyen “módulos nacionales” de factores asociados que permitirán estudiar en más detalle factores específicos. |
| LAMP (UNESCO) | El Salvador Paraguay | Jóvenes y adultos (población de 16 a 65 años de edad) | Comprensión de textos Cálculo Escritura | Desarrollar una metodología de medición de habilidades de lectura, escritura y cálculo entre los jóvenes y adultos. Mejorar el cuerpo de evidencia estadística en este campo. | Se desarrolló en 2003. Se aplica a partir de la decisión de los países. Hasta el momento sólo lo hicieron 10 países; sólo 2 latinoamericanos. |

Tabla I. Estudios internacionales de evaluación de aspectos educativos con países latinoamericanos participantes

| Estudio | Participantes | Sujetos | Contenido | Objetivos | Observaciones |
|-----------------------|---|--|------------------------|---|--|
| TIMSS (IEA) | Argentina, Chile Colombia, El Salvador, Honduras México | Estudiantes de 4º y 8º grado | Matemática Ciencias | Comparar el logro educativo de estudiantes entre países. | Se aplicó cada 4 años: 1995 – 1999 – 2003 – 2007 – 2011 – 2015 – 2019. |
| PIRLS (IEA) | Argentina (Bs. As.) Colombia Chile Honduras | Estudiantes de 4º | Lectura | Proveer datos comparativos acerca de cómo leen y comprenden los estudiantes al finalizar el 4º grado de la escuela primaria. | Se aplicó cada 5 años: 2001 – 2006 – 2011 - 2016 PIRLS también recolecta información sobre el apoyo de los hogares en la alfabetización, currículum e implementación del currículum, prácticas pedagógicas y recursos escolares de cada país participante. La página de la IEA señala que Brasil participará en 2021. |
| CIVED (IEA) | Chile Colombia | Estudiantes de 8º grado Docentes Directores | Educación Cívica | Registrar los conocimientos, comprensión y actitudes cívicas de los estudiantes respecto de la democracia y el ejercicio ciudadano. Considerar el impacto de la escuela y de los hogares en dicho conocimiento y compromiso cívico. | Se aplicó en 1999 y 2000. La encuesta se elaboró sobre la base de estudios realizados en 1996, en varios países, acerca del contexto y significado de la Educación Cívica. |
| ICCS (IEA) | Chile Colombia Guatemala México Paraguay Perú Puerto Rico | Estudiantes de 8º grado Docentes Escuelas | Educación Cívica | Evaluar las formas en que los jóvenes de 14 años están preparados para el ejercicio ciudadano (conocimientos, competencias y aptitudes). Conocer los contextos de aprendizaje sobre Educación Cívica y Ciudadana. Analizar los cambios producidos entre “tomas”. | Se aplicó en 1971, 1999, 2009 y 2016. Tiene 3 módulos regionales: Asia, Europa y América Latina. |

Tabla I. Estudios internacionales de evaluación de aspectos educativos con países latinoamericanos participantes

| Estudio | Participantes | Sujetos | Contenido | Objetivos | Observaciones |
|--------------|-------------------------------|---|--------------------------------------|---|--|
| SITES (IEA) | Chile | Docentes de 8º grado Directores Coordinadores de Tecnología. | TIC | Conocer y analizar el uso de las TIC por parte de docentes y estudiantes en la enseñanza/aprendizaje de matemática y ciencias. Comparar entre países la pedagogía y usos de las TIC en la escuela y cómo se promueve la adquisición de habilidades del “S.XXI” | Fue desarrollado sólo entre 1996 y 2006. Un módulo específico del estudio analizó el cambio en la posición relativa entre países (ranking) observado entre 1998 y 2006. Otro módulo registra y describe 174 prácticas pedagógicas innovadoras en el uso de las TIC por parte de los países participantes. |
| TEDS-M (IEA) | Chile | Estudiantes que enseñarán matemática en Primaria y ESO. Formadores de futuros docente de matemática. | Formación de docentes de matemática. | Examinar cómo cada país prepara los docentes para enseñar matemática en primaria y ESO. Comparar la formación de docentes de matemática para primaria y ESO. | Aplicado en 2007/2008. El estudio se enfocó en la relación entre las políticas de formación docente, las prácticas institucionales y el conocimiento matemático y didáctico-matemático de estudiantes de profesorado. Tiene un estudio asociado que relaciona los salarios de los docentes de matemática de nivel primario y secundario con los de otras profesiones vinculadas a las matemáticas, y con los resultados internacionales en este campo. |
| ICILS (IEA) | Argentina Chile Uruguay | Estudiantes de 8º año de escolaridad | Informática Computación | Analizar el grado de preparación de los estudiantes para estudiar, trabajar y vivir en un mundo digital. Examinar la capacidad de los estudiantes de usar computadoras para investigar, crear y comunicarse. | Se aplica cada 5 años desde 2013. Sólo Chile participó en ambas rondas de evaluación en América Latina. |

Tabla I. Estudios internacionales de evaluación de aspectos educativos con países latinoamericanos participantes (continuación)

| Estudio | Participantes | Sujetos | Contenido | Objetivos | Observaciones |
|--------------|-------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|
| SITES (IEA) | Chile | Docentes de 8º grado Directores Coordinadores de Tecnología. | TIC | Conocer y analizar el uso de las TIC por parte de docentes y estudiantes en la enseñanza/aprendizaje de matemática y ciencias. Comparar entre países la pedagogía y usos de las TIC en la escuela y cómo se promueve la adquisición de habilidades del "S.XXI" | Fue desarrollado sólo entre 1996 y 2006. Un módulo específico del estudio analizó el cambio en la posición relativa entre países (ranking) observado entre 1998 y 2006. Otro módulo registra y describe 174 prácticas pedagógicas innovadoras en el uso de las TIC por parte de los países participantes. |
| TEDS-M (IEA) | Chile | Estudiantes que enseñarán matemática en Primaria y ESO. Formadores de futuros docentes de matemática. | Formación de docentes de matemática. | Examinar cómo cada país prepara los docentes para enseñar matemática en primaria y ESO. Comparar la formación de docentes de matemática para primaria y ESO. | Aplicado en 2007/2008. El estudio se enfocó en la relación entre las políticas de formación docente, las prácticas institucionales y el conocimiento matemático y didáctico-matemático de estudiantes de profesorado. Tiene un estudio asociado que relaciona los salarios de los docentes de matemática de nivel primario y secundario con los de otras profesiones vinculadas a las matemáticas, y con los resultados internacionales en este campo. |
| ICILS (IEA) | Argentina Chile Uruguay | Estudiantes de 8º año de escolaridad | Informática Computación | Analizar el grado de preparación de los estudiantes para estudiar, trabajar y vivir en un mundo digital. Examinar la capacidad de los estudiantes de usar computadoras para investigar, crear y comunicarse. | Se aplica cada 5 años desde 2013. Sólo Chile participó en ambas rondas de evaluación en América Latina. |

3. El debate acerca del uso de los sistemas internacionales y su relación con los sistemas nacionales

3.1. Origen de la evaluación a gran escala

Como se mencionó en el apartado anterior, la inclusión de la problemática de la calidad de la educación en la agenda educativa de los países de América Latina a partir de los años 90 y la expansión de las iniciativas de evaluación educativa como forma de respuesta a estas inquietudes generó en pocos años un nutrido mapa de experiencias de evaluación a gran escala que adquirieron dos expresiones diferentes aún vigentes: los dispositivos nacionales de evaluación y los estudios internacionales que reconocen un origen entrelazado. Hilda Lanza (2008, pp. 11-12) reseña con claridad el origen de estas iniciativas:

El primer movimiento en este sentido es heredero de las experiencias acontecidas, fundamentalmente durante la década de los 60, en los EE.UU. en torno al tema de la producción de criterios homogéneos para la acreditación del pasaje de los alumnos de un estado a otro y de los intentos de estandarización de los resultados educativos enunciados en términos de objetivos.

La segunda de las ondas, se generó en EEUU a partir de los años ochenta a la luz del informe que produjeron las pruebas académicas realizadas por la administración republicana y difundidas a través del informe titulado "Nation at Risk". El carácter controlador impreso a esta acción condicionó la reaparición de las primeras discusiones referidas a acciones de evaluación en el contexto latinoamericano e inició una fuerte polémica que tardó varios años en ser superada.

La tercera de estas ondas proviene de Europa y de los denominados estudios internacionales que reconocen su inicio hacia 1965, año en que la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del rendimiento escolar) estaba terminando su primera gran encuesta internacional de alumnos en matemática.

La influencia de la primera onda expansiva quedó acotada en la mayoría de los países de la región a los ámbitos de la formación e investigación universitaria. Es recién a partir de la segunda onda expansiva que surgen en algunos países experiencias más o menos complejas, con cierto nivel de institucionalidad y que incluyen la aplicación de instrumentos —pruebas y cuestionarios— a gran cantidad de estudiantes con el objetivo de producir información sobre los resultados del aprendizaje.

Un breve análisis de los primeros dispositivos de evaluación instalados en América Latina durante los años noventa, permite identificar cuatro perfiles diferentes:

- Acciones de evaluación orientadas a las tareas de acreditación de niveles educativos.

- Sistemas de evaluación, con periodicidad en los procesos de aplicación de instrumentos de medición con alcance nacional, cuya tarea se orienta a la producción de información sobre logros de aprendizaje y acerca de contexto que los producen.
- Experiencias aisladas de evaluación de aprendizajes ligadas a diagnósticos situacionales o en etapa de validación técnica de instrumentos que no logran conformar un sistema.
- Experiencias de medición de resultados realizadas en el marco de las denominadas pruebas regionales e internacionales que inicialmente no contaron con sostén específico de las oficinas nacionales dedicadas a la evaluación.

Más allá de las variaciones de organización y de tiempo en el proceso de su instalación, en todos estos casos se ha recorrido un camino similar signado por los esfuerzos orientados a: (1) desarrollar competencias técnico-científicas en los ámbitos responsables de la evaluación a través de la capacitación de los recursos humanos que allí desempeñan sus tareas, estableciendo relaciones con otros ámbitos como las universidades y centros de investigación; y (2) promover la utilización de la información sobre resultados educativos para la formulación y reorientación de las políticas, programas y proyectos y, también, para la reflexión y los debates en torno a la calidad educativa.

Los propósitos de estas iniciativas se expresan en los objetivos que los sistemas se proponen cumplir. En general, se caracterizan por el intento de incidir en las políticas de mejora y en las decisiones que orientan el diseño y desarrollo de estas políticas siempre a partir de una información panorámica sobre algunos aspectos considerados centrales en el cumplimiento de los objetivos del sistema educativo. A la vez, suelen concentrarse en la evaluación de los aprendizajes de los alumnos en algunas áreas de conocimiento y en determinados momentos de su trayectoria escolar. Esto se propone mayoritariamente a través de similares tipos de instrumentos y operaciones. Muy pocas experiencias proponen variantes metodológicas significativas y tampoco suelen incursionar en la evaluación del desempeño de los docentes, las instituciones, el currículo, las políticas educativas o los proyectos.

En el caso de los estudios internacionales de evaluación, su desarrollo, en el espacio de América Latina es más reciente, en algunos casos porque los propios estudios lo son y, en otros, porque lo es la adhesión de los países de la región a participar en ellos. Estas experiencias, tanto nacionales como internacionales, generan intensos debates tanto en la consideración individual como en la relación que se establecen entre unos y otros. Estos debates suelen manifestar miradas contrapuestas y tensan las reflexiones hacia dos posiciones que con frecuencia se perciben como irreconciliables al postular marcos metodológicos diferentes de trabajo para producir información sobre el aprendizaje de los alumnos.

Es decir que se verifican dos tensiones principales: por una parte, entre las evaluaciones nacionales e internacionales y, por la otra, entre las denominadas estandarizadas o a gran escala y las prácticas de evaluación en el aula a nivel institucional o micro. Si bien nuestro objeto de trabajo es el de las evaluaciones estandarizadas no debe dejar de tenerse en cuenta que el otro eje de discusión —evaluación macro y micro— lo atraviesa permanentemente.

3.2. ¿Superposición o articulación?

En un primer momento, en el período de surgimiento de estas iniciativas en los países de América Latina —y más específicamente del MERCOSUR— se generó una aparente superposición entre iniciativas nacionales e internacionales de evaluación, en algunos casos se consideró que había que optar por desarrollar unas u otras llegando a entender a las mismas como etapas sucesivas. En un segundo momento, más ligado al proceso de primera consolidación de los dispositivos nacionales, la participación en estudios internacionales aparece claramente como un indicador de madurez del propio dispositivo nacional e incluso del sistema educativo en su conjunto y así quedó expresado en el discurso político que daba fundamento, en muchos casos, a la participación en estos estudios. Actualmente estas iniciativas coexisten si bien la vinculación entre ambos espacios no resulta tan clara y evidente en todos los casos, todavía es bastante lejana la idea de articulación e integración de los distintos dispositivos de evaluación existentes en un marco general que oriente y defina la política de evaluación.

Al procurar hacer un análisis del desarrollo de los dispositivos nacionales, de los estudios internacionales en los países que nos ocupan y de las relaciones entre ambos tipos de iniciativas, aparecen en forma recurrentes las preguntas centrales que vertebran todo proceso de evaluación: ¿para qué se evalúa?, ¿qué se evalúa? y ¿qué usos se hace de la información que se genera? La construcción de las respuestas a cada una estas preguntas, por simples que parezcan, suele ubicarse en el centro de los debates alrededor de la definición de prácticas de evaluación a gran escala y, con frecuencia, resulta cargada de ambigüedades y contradicciones.

- *Variedad de propósitos*

Los dispositivos nacionales de evaluación en su mayoría enuncian una variedad significativa de objetivos que orientan su accionar y por tanto suponen propósitos bien diversos que van desde aquellos orientados hacia la mejora de la calidad de la educación y el diagnóstico hasta la rendición de cuentas, la certificación o acreditación de instituciones educativas o el establecimiento de sistemas de incentivos, entre otros. Si bien no todos los propósitos son compatibles entre sí tampoco lo son las consecuencias que generan las prácticas evaluativas en uno y otro caso, todo lo cual no está exento de polémica y define el carácter de la política de evaluación. Un estudio de la OCDE

(2013) realizado sobre los dispositivos de evaluación de 29 países de todo el mundo, permitió identificar la predominancia de los propósitos vinculados con la mejora por sobre los vinculados fuertemente a la rendición de cuentas.

Frente a ello, los estudios internacionales de evaluación manifiestan un claro interés por generar información de carácter comparativo a nivel macro que permita definir perfiles de comportamiento nacional en las áreas de interés de cada estudio. Si bien los estudios internacionales generan mucha y muy variada información, su principal interés es la construcción de una base común y un conjunto de parámetros que permitan comparar el comportamiento de los estudiantes de los diferentes países. Sus propósitos son explícitos aunque no exentos de polémicas y el uso de la información que se genera permiten pensar en múltiples escenarios en los que se despliegan acciones como consecuencias de las mismas.

- *El objeto de la evaluación*

En este punto, tanto los dispositivos nacionales como los estudios internacionales manifiestan una notable concentración de los esfuerzos en la evaluación de los aprendizajes de los alumnos y, sólo de forma excepcional y más recientemente, se abordan otros objetos posibles como el funcionamiento de los centros educativos, el desempeño docente y directivo, resultados de proyectos educativos, etc. Con el mismo espíritu que animó las primeras iniciativas, en lo que respecta a la evaluación de los aprendizajes también se observa una muy alta recurrencia de estas experiencias en las áreas de matemática y lengua y una extensión posterior hacia las ciencias naturales y sociales en el caso de las evaluaciones nacionales y de las ciencias naturales en los estudios internacionales. Resultan por tanto muy poco exploradas otras áreas de conocimiento y/o las denominadas transversales por lo que, en algún sentido, esta mirada siempre reconoce un importante recorte respecto de la mirada sobre el aprendizaje de los alumnos.

Por otra parte, si bien cada vez aparece con mayor énfasis y frecuencia la demanda por mecanismos de evaluación de resultados e impactos de las políticas educativas, estas prácticas aún son esporádicas, poseen un bajo grado de institucionalidad, en general a cargo de unidades o equipos externos sin participación de los equipos responsables de las áreas de evaluación. No obstante, también es frecuente que, tal vez ante la ausencia de otros indicadores más ajustados, se incluya en los diseños de evaluación de políticas, programas y proyectos información derivada de los procesos de evaluación de los aprendizajes como indicador clave. Es decir, tanto los dispositivos nacionales cuanto los estudios internacionales suelen ser utilizados como evidencia del éxito o de fracaso de las políticas, programas y proyectos educativos desarrollados. Esto suma un propósito más a los procesos de evaluación de los aprendizajes y posterga el desarrollo de formas alternativas y específicas de abordaje de los resultados e impactos pedagógicos de programas y proyectos. Este es el caso de aquellos países en los que se encuentra en primer plano la rendición de

cuentas como propósito central de los procesos de evaluación. La información obtenida a partir de los estudios internacionales ocupa, con mucha frecuencia, este lugar de indicador por excelencia de los resultados e impactos de las políticas educativas, reduciendo drásticamente, en este tipo de estudios, el complejo entramado que supone la acción educativa a gran escala a una relación lineal simplificada de causa efecto entre políticas educativas y resultados de los estudiantes.

- *El aprovechamiento de la información*

El uso y aprovechamiento de los resultados de evaluación es sin duda uno de los grandes desafíos que tanto los dispositivos nacionales como los estudios internacionales tienen por delante. Las experiencias de los países del Mercosur en este sentido ofrecen una variedad de situaciones que han tenido lugar desde el inicio de las experiencias nacionales de evaluación. En algunos casos se identifica una suerte de renuncia a la utilización y aprovechamiento de la información, los resultados no son publicados, ni difundidos y por tanto tampoco utilizados. Otra situación resulta de la producción de informes de resultado de diverso tipo y destinado a diferentes audiencias que son ampliamente difundidos, en estos casos la elaboración de los informes está acompañada del diseño de una estrategia comunicacional en la cual se deposita la confianza en los efectos que produce. Una tercera situación está dada por el énfasis en el carácter comparativo de la información o la construcción de rankings. Si bien no es el modo más frecuente de uso, existieron y existen experiencias en este sentido que generan a su alrededor una gran controversia que alcanza a menoscabar la relevancia y el sentido de las propias acciones de evaluación. Otra práctica existente es la entrega de resultados en forma confidencial a las instituciones y actores participantes con el propósito que sean utilizados en el desarrollo de acciones de mejora y evitar el efecto nocivo de las comparaciones. Por último, otro conjunto de experiencias ha optado por utilizar los resultados para producir y generar orientaciones pedagógicas destinadas a docentes e instituciones, esas orientaciones han adquirido formatos diversos pero en todos los casos resulta evidente la intención de dirigir todos los esfuerzos a generar acciones directas asociadas con la mejora y la transformación de las experiencias educativas a partir de los resultados de evaluación.

Esta situación, anteriormente descrita, es aplicable tanto en el caso de los estudios nacionales cuanto de los internacionales. Sin embargo, en el caso de estos últimos existe una estrategia de devolución general de la información, homogénea para todos los países participantes y, a partir de ella, en forma autónoma, cada país puede desarrollar otras acciones de divulgación de los mismos. En el caso de los países del MERCOSUR existe poca evidencia de experiencias alternativas o complementarias a las establecidas en forma general que incrementen el valor de la información que se genera y propongan estrategias destinadas a promover el máximo aprovechamiento posible de estos resultados. Por el contrario, los informes nacionales suelen replicar la estructura de los informes

internacionales a la vez que se concentran en los segmentos de información más difundida por lo que suelen agregar poco valor a la información ya generada.

- *Complejidad técnica y resultados.*

Otro aspecto directamente asociado a los anteriores es el desarrollo técnico alcanzado en las iniciativas nacionales e internacionales, y las diferencias son muy significativas. Mientras los dispositivos nacionales han tenido inicialmente un desarrollo técnico algo precario, los estudios internacionales siempre reportan los desarrollos más recientes y sofisticados y conforman sus equipos con técnicos internacionales altamente capacitados y especializados. Desde esta perspectiva adoptan el formato de consorcio especializado y la participación en estos estudios ofrece una oportunidad valiosa para incrementar la capacidad técnica instalada en los equipos nacionales en áreas muy específicas como lo son la construcción de instrumentos, análisis de la información de resultados, desarrollo de los marcos conceptuales y metodológicos de la evaluación. Sin embargo, con frecuencia los equipos responsables de unos y otros dispositivos no comparten estos saberes técnicos ni logran siempre una saludable integración y posterior transferencia en términos de aprendizaje.

En lo que respecta a los resultados que obtienen y reportan unas y otras experiencias de evaluación, si bien pueden suponerse ciertos solapamientos en áreas y población bajo estudio, lo que resulta más significativo es que a medida que se incrementa la frecuencia de estudios nacionales e internacionales se genera una saludable redundancia de información que le confiere mayores niveles de robustez a los hallazgos. Esto significa que a mediano plazo se verifica una suerte de convergencia en la identificación de áreas problemáticas. Esto constituye un aspecto muy significativo ya que implica que existen, por una parte, las condiciones para avanzar en la indagación de aspectos menos explorados y/o experimentar abordajes metodológicos innovadores; y por otra parte constituye una base sólida y deseable punto de partida para el diseño de programas y proyectos de mejora y la evaluación posterior de los resultados e impacto de estas intervenciones. Esta convergencia en los resultados a la vez fortalece la dirección adoptada en materia de evaluación y permite diseñar a futuro procesos evaluativos que optimicen el uso de los recursos. Si bien esa redundancia de la información resulta deseable para el fortalecimiento de las iniciativas nacionales no significa que los resultados sean directamente comparables como a veces se pretende ya que esto, en caso de ser posible, requiere un sinnúmero de resguardos técnicos que es preciso observar.

4. Incidencia de los estudios internacionales y nacionales en el diseño de las políticas educativas actuales

Hemos señalado ya que los sistemas de medición, estimación e informes sobre la calidad de la educación se constituyeron e instalaron en la dinámica de los sistemas

educativos en la región, especialmente desde los inicios de los años 90, impulsados por el debate sobre la calidad de la educación de los años anteriores. Éstos, en parte cumplieron también la función de suplantar los históricos datos tradicionales de diagnóstico lineal con que los decisores de medidas y políticas en educación, desde el Estado, fundamentaban algunas decisiones⁹. Sin embargo, cualquier intención de acceder a una información diversificada y compleja solía quedar restringida a no variar la mirada homogeneizadora del sistema. A su vez, la expansión de la matrícula registrada desde los años 80 no fue acompañada de logros tangibles en el aprendizaje, generando interrogantes en torno de la calidad de los incluidos. En palabras de Almandoz (2000): ¿qué calidad de la educación, luego de la expansión?

Este escenario de debilidad y deterioro del sistema educativo, registrados por la opinión pública y por los propios responsables y sectores involucrados —en particular el Estado—, abrió el campo para la influencia de una cultura del resultado y la rendición de cuentas, promoviendo la necesidad de valoraciones empíricas efectivas como la medición de la calidad en el sistema educativo. De manera concurrente con ello, en el marco de un contexto globalizador, se consolidaba una fuerte influencia del papel del mercado como regulador, los presupuestos neoliberales y los criterios de eficiencia y eficacia inmediata, en la vida económica, política y social (Doherty, 1997).

Asimismo, los sistemas de evaluación de la calidad que se empiezan a desarrollar en los años 90 no significaron solamente una instrumentación técnica. Su implementación mostró la decisión política —expresada en lineamientos y acciones— de muchos gobiernos de la región, no sin influencia en muchos casos de las agencias internacionales, de utilizar los resultados de las evaluaciones para promover cambios en la educación y fundamentar su propia acción de gobierno (Kells, 1998).

Esta situación se consolidó, en el ámbito del Mercosur, en decisiones de Estado. La incorporación definitiva en la normativa de los países de un sistema de evaluación de la calidad de la educación puede considerarse una primera incidencia de la preocupación por la calidad y de los estudios internacionales. Podrán revisarse las bases técnicas de los sistemas de evaluación, sus orientaciones y características específicas, pero su entidad quedó inscripta en las leyes educativas sancionadas en la década del 90 y posteriores en los 2000 y, desde entonces, son parte estructural de los sistemas educativos nacionales.

Una segunda incidencia se incorpora al considerar que la definición de políticas educativas no es una acción unilateral de un gobierno, en tanto juegan también los intereses y tensiones de otros sectores. Se trata de lo que podemos definir como la opinión dirigida. En particular los medios de comunicación, que en general representan

⁹ El debate sobre calidad y su derivación luego en su seguimiento tiene una referencia importante desde lo político en la OCDE. Primero con el Informe “Compulsory Schooling in a Changing World” de 1983 y, segundo, en 1984, con la reunión que se realiza entre la OCDE y autoridades federales de EE.UU. con el Informe “Quality in Education”. Luego de estos Informes la OCDE inicia una etapa de Conferencias Internacionales sobre escolarización, curriculum, calidad y evaluación que son antecedentes de un trayecto que hoy se expresa y consolida con PISA.

determinados intereses utilizan, como contenido para influir en las definiciones políticas en educación, los estudios internacionales. La dinámica comparativa entre países ha sido acentuadamente un recurso para poner de manifiesto la ventaja supuesta entre los países y derivar exigencias directamente a las políticas educativas locales. La reinterpretación de los estudios internacionales por otras fuentes locales que no son los propios gobiernos hacen sentir su palabra demandando implícita o explícitamente decisiones a las políticas públicas en educación. De alguna manera esta incidencia se la puede describir como que los estudios internacionales de evaluación de la calidad se han constituido en censores que la opinión pública y mediática recurren para exteriorizar sus críticas y preferencias frente a las políticas educativas.

4.1. Entidad jurídica de los sistemas de evaluación en los sistemas educativos nacionales

Argentina

Las leyes nacionales de educación que se sucedieron desde el año 1993 a la fecha, aunque con perspectivas políticas diferentes, incorporan y dan sustancia al papel de los sistemas de evaluación de la calidad. El articulado de la Ley Federal de Educación (LN 24.195/93) correspondiente a la calidad de la educación y su evaluación —arts. 48 a 50— sostiene que se va a garantizar la calidad de la formación mediante la evaluación permanente del sistema educativo (art. 48), que “la evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares” (art. 49) y que las autoridades educativas evaluarán periódicamente la calidad y el funcionamiento del sistema educativo (art.50). Para el año 1993 estos preceptos resultaban novedosos aunque aún mantenían un encuadre de instrumentación técnica sin dar mayor sentido o direccionalidad política a los informes y al tipo de evaluaciones. Lo prescripto en esta Ley instruyó la puesta en marcha de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) desde ese año.¹⁰

El cambio de escenario político derivado de la grave crisis de los años 2001 y 2002 configuró una nueva situación política, social y cultural. Algunos de los marcos normativos de la década del 90 se evidenciaron en abierta contradicción con las perspectivas y prioridades políticas de promoción de derechos e inclusión social del nuevo gobierno electo. En 2006, se sanciona la Ley de Educación Nacional (LEN 26.206/06) que deroga la legislación aprobada en 1993. Esta nueva Ley también aborda el debate sobre evaluación y calidad pero desde un enfoque diferente al de los 90. En el Capítulo titulado “La calidad de la educación”, afirma que es el Estado el que debe

¹⁰ Los ONE se llevan a cabo periódicamente en las 24 jurisdicciones del país desde 1993. Las evaluaciones se implementan en 3° y 6° grado de la educación primaria, y en 2°/3° año y el último año de la educación secundaria, en las áreas de Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Las pruebas se realizan teniendo en cuenta los Contenidos Básicos Comunes (CBC), Diseños Jurisdiccionales y los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP).

garantizar las condiciones para que todos los alumnos logren aprendizajes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural (art. 84). Complementariamente, establece el sentido y el objeto de la evaluación:

- El objetivo de la política de evaluación del sistema educativo será el de la toma de decisiones “tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social” (art.94).
- Las variables que serán objeto de información y evaluación, serán no sólo los tradicionales indicadores de eficacia y eficiencia de los sistemas educativos (cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos) sino también los logros de aprendizaje, las prácticas docentes, las instituciones, los programas y proyectos educativos e, inclusive, los propios métodos de evaluación.
- La Creación del Consejo Nacional de Calidad de la Educación con la función - entre otras- de asesor del Ministerio, respecto a la participación en los operativos internacionales de evaluación.

Es importante también señalar que, como respuesta a los procedimientos utilizados en los 90, cuando se difundían las listas de escuelas y su calificación en los ONE, transmitiendo la competencia entre actores como un elemento de valor, la ley de 2006 define que las jurisdicciones educativas “harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa” pero resguardando “la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización” (art. 97). Esta decisión incluida en la legislación permite registrar la voluntad política de reconocer al sistema de evaluación como una fuente de información que no permita decisiones excluyentes o discriminatorias. Pero también, el texto legal salda —impidiéndolo— un debate existente respecto de la confección de rankings por escuela.

Podemos, entonces, concluir que las primeras incidencias (jurídicas) resultan muy contundentes a la hora de la redacción de los recursos normativos en el caso argentino. El desafío instalado a partir de ello es el de establecer cuál es la verdadera incidencia que tienen en la definición de una política de evaluación en el sentido propuesto.

En el año 2016, el Consejo Federal de Educación (CFE) aprueba la implementación del Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa (Resolución 380/16) y define ejes o áreas prioritarias para su organización: a) Dispositivos de evaluación de los aprendizajes; b) la autoevaluación de las instituciones educativas; c) la evaluación de programas y proyectos y d) el fortalecimiento de las capacidades estatales en evaluación a partir de la conformación de la Red de Evaluación Federal de la Calidad y

Equidad. En lo que respecta al primero de los ejes, ese mismo año, el CFE había aprobado previamente la implementación del “Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa”, denominado APRENDER (Resolución 280/16). En este caso y solo a título de referencia, la denominación del Programa con el término “aprender” no resulta ajeno a las influencias de las esferas públicas y privadas que expresan su opinión sobre la educación centrando el eje de debate exclusivamente en el registro del resultado individual del proceso educativo. Esto es acompañado por una modificación del estatus del espacio institucional responsable que, a partir del 2016, se constituye como Secretaría de Evaluación Educativa. En 2019 y en el marco de una nueva gestión de gobierno este espacio se constituye como Secretaría de Evaluación e Información Educativa.¹¹

Uruguay

En el caso de la República Oriental del Uruguay, la Ley de Educación N° 18.437/09 que modifica la última Ley General de Educación del año 1985, se alcanza luego de más de tres años de discusión política en el marco del “Debate Nacional sobre la Educación” que incluyó a los principales actores políticos del país —la ciudadanía, el Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y la Comisión Coordinadora de la Educación, el Congreso Nacional de Educación, y otras organizaciones académicas y de la sociedad civil— y culminó con el Informe Final¹² de la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Desde 2007 se desarrollaron debates públicos que derivaron en la aprobación, en 2009, de la mencionada Ley. En este caso, resulta uno de los pocos países de la región que en los años 90 no produjo modificaciones estructurales en su legislación educativa.

Sobre el tema en cuestión, la ley uruguaya resulta muy clara y explícita otorgándole una institucionalidad superior a la de otros países. Crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INNEd) como persona jurídica de derecho público no estatal (art. 113), con independencia de la gestión del sistema educativo. El INNEd comienza su gestión en 2012 y su dirección es asumida por una Comisión Directiva con representantes de cuatro sectores: Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad de la República y el sector privado de la educación. La función central de evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación

¹¹ Si bien no es objeto de este trabajo el análisis del espacio institucional que ocupa la evaluación educativa, cabe destacar que resulta singular la sucesión de modificaciones que atravesó este espacio desde la DINIECE (2002-2015) que concentraba las funciones relativas al sistema de información estadística, evaluación educativa e investigación, la SEE (2016 a 2019) que concentró las funciones relativas a evaluación educativa, y la reciente conformación de la SIEE (2019 -) que vuelve a vincular las funciones de evaluación e información educativas.

¹² Puede accederse en <https://bit.ly/3iYN3D4>

educativas y de “aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad” (art. 115, inc. “b”).

Si bien el texto normativo no explicita precisamente una definición de calidad, resulta interesante el planteo de cómo debe conjugarse con el derecho a la educación. Como en el caso argentino, sus enunciados también habilitan el desarrollo de estudios en base a pruebas de evaluación, el desarrollo de instancias de investigación, la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación y los aprendizajes de los educandos. En su artículo 116 dispone que el INEE “cada dos años realizará un informe (público) sobre el estado de la educación en el Uruguay que tenga en cuenta entre otros aspectos los resultados de las pruebas de evaluación nacionales o internacionales en las que el país participe”. Y en ese mismo artículo —coincidiendo con la norma argentina— obliga a reservar la identidad de los sujetos y de las instituciones para evitar conductas de discriminación y estigmatización. Asimismo, en el artículo 117, define los criterios de evaluación de la Calidad que deben seguirse para los distintos aspectos del sistema educativo.¹³

Debe señalarse que, antes de la creación del INEE, las funciones de evaluación residían en la División de Investigación y Evaluación Educativa de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Esto supuso desde 2012 la necesidad de acordar en la práctica las incumbencias de cada organismo y delegar por parte de la ANEP algunas responsabilidades en el área. Actualmente se observan actividades diferenciadas, sin embargo, esto no está exento de superposiciones y controversias. La evaluación estandarizada de logros educativos está a cargo del INEE mientras que los estudios internacionales y la evaluación formativa dentro del sistema están a cargo de la ANEP.

Finalmente, en el marco de una nueva gestión de gobierno (2020) se atraviesa un proceso de reordenamiento institucional en materia de salud, seguridad, economía, trabajo y educación, a partir de la presentación de la Ley de Urgente Consideración – LUC– que fue promulgada en julio de 2020¹⁴ como Ley N°19889. Los cambios relacionados con el sistema educativo se encuentran entre los Artículos 127 y 206 de esta Ley que introduce modificaciones en la conformación de la Comisión Directiva del INEE, entre otras.

¹³ Artículo 117. (Criterios rectores). Para la evaluación de la calidad de la educación el Instituto Nacional de Evaluación Educativa tendrá en cuenta los siguientes criterios rectores:

- a. La coherencia entre los currículos y recursos educativos, con las orientaciones, principios y fines de la educación establecidos en la presente ley.
- b. La calidad de la formación y el desarrollo profesional de los docentes.
- c. La adecuación de los procesos educativos de cada nivel a las características, necesidades e intereses de los educandos y su pertinencia en relación a los ejes transversales del Sistema Nacional de Educación establecidos por la presente ley.
- d. La eficiencia de la administración de los recursos humanos y materiales disponibles.
- e. Las condiciones edilicias, equipamiento y mantenimiento de los centros educativos.

La evaluación se realizará según normas técnicas e indicadores establecidos por la Comisión del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

¹⁴ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/145885>

Paraguay

Para el análisis de la legislación en Paraguay se parte de la referencia a la Ley General de Educación N° 1264 -General de Educación- del año 1998, donde el componente de evaluación se enuncia en varios capítulos de manera general y luego, en un título específico, dando mayor entidad y precisión a la “evaluación de la calidad”. En el sentido amplio y genérico sobre evaluación, el artículo 19 de la ley expresa que “la política educativa buscará la equidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia del sistema, *evaluando rendimientos*¹⁵ e incentivando la innovación” y atribuye al Consejo Nacional de Educación y Cultura la tarea de evaluar el sistema educativo nacional (art. 95). En los tres artículos que dedica a la calidad de la educación y su evaluación (arts. 20 a 22), la legislación no ahonda en criterios e indicadores que ofrezcan la posibilidad de una mirada más profunda sobre la evaluación de la calidad.

El foco respecto de los términos de eficacia y eficiencia, y en particular de evaluar rendimientos, definen lineamientos para las políticas educativas en la dirección propia de los modelos educativos neoliberales sin referencias a enfoques que conciban la educación como derecho y para la construcción de ciudadanía. A diferencia de otros marcos normativos, en el caso de Paraguay los lineamientos quedan sujetos a las prescripciones definidas desde de la autoridad ministerial o de los cuerpos técnicos que diseñan los instrumentos, quienes son los autorizados para publicar y difundir los resultados de las evaluaciones que se administren sin ningún tipo de limitación y resguardo.

En 2017, se sanciona la Ley N.º 5749 que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias y en el artículo 50¹⁶ crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) como

un órgano con autonomía funcional y académica que tiene a su cargo la responsabilidad de implementar el Sistema Nacional de Evaluación de la calidad de la Educación en sus diferentes componentes constitutivos. Su tarea abarca a los actores involucrados, los insumos, los procesos, los resultados y el impacto generado. Dichas mediciones servirán como base para la toma de decisiones orientadas a la mejora permanente del sistema. Su organización será establecida por la reglamentación respectiva.

El INEE forma parte de la estructura del Ministerio de Educación y Ciencias. Las funciones del INEE son muy amplias e incluyen, entre otras: establecer la política sobre la medición y evaluación de la calidad educativa para todos los niveles y modalidades de la educación; instalar y potenciar la cultura de la rendición de cuentas públicas sobre los resultados de la educación; evaluar el desempeño de los educadores; evaluar los resultados y el impacto de los programas educativos en todos los niveles y

¹⁵ El resaltado es nuestro.

¹⁶ Disponible en <https://bit.ly/34vGiU8>

modalidades del sistema educativo; coordinar la implementación de los programas nacionales e internacionales de evaluación de la calidad de la educación.

Brasil

El análisis, en el caso de Brasil, debe remitirse a la Ley 9.394 del año 1996, denominada Directrices y Bases de la Educación Nacional. En el marco de la organización de la educación nacional, establece como incumbencia excluyente del Estado Nacional —con colaboración de los otros niveles de gestión— procesos nacionales de evaluación del rendimiento escolar para una mejor calidad de la enseñanza de los niveles fundamental, medio y superior (art. 9 inc. VI). En el texto de esta Ley no hay un mayor desarrollo específico o capítulo específico sobre un sistema formal de evaluación de la calidad que es preexistente a la Ley.

El *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (SAEB) inicia su actuación en el año 1990 con una modalidad descriptiva aunque sin garantizar la comparación de resultados; recién en 1995 se introduce una metodología que habilita la comparación de los rendimientos. Las pruebas del SAEB relevan información de desempeño académico de los alumnos brasileños considerando las condiciones existentes en las instituciones educativas. Incluyen a su vez, junto a las pruebas de evaluación, cuestionarios a los propios alumnos y al personal docente y directivo.

En los documentos oficiales del SAEB se explicitan las intencionalidades del sistema y sus informes: corregir distorsiones o debilidades con el propósito de reducir desigualdades como también servir de base de información para las afectaciones presupuestarias. Así, el sistema de evaluación se plantea como objetivo principal la formulación, reformulación y monitoreo de las políticas públicas del sector; en los mismos textos oficiales se convalida la divulgación de los resultados como una forma de control y de comunicación a la sociedad de los perfiles de desempeño del sistema educativo. Una de las derivaciones del compromiso normativo ha sido la implementación del programa “Prova Brasil”. La evaluación —de carácter universal aplicada en más de 40.000 escuelas públicas de Brasil— fue administrada por primera vez en el año 2005 por el Instituto Nacional de Estudos y Pesquisas Educacionais (INEP) y el Ministerio de Educación.

En síntesis, se aprecia un escenario de difícil retroceso en cuanto al lugar que la evaluación de los sistemas educativos ha cobrado en los países del MERCOSUR, independientemente de la perspectiva con que estos han sido desarrollados y se implementan en la actualidad. En los países estudiados coexisten dos enfoques con objetivos diferentes respecto de los sistemas de evaluación: uno más ligado al control de los resultados del sistema, vinculados a la apropiación de determinados contenidos curriculares y al establecimiento de jerarquías que habiliten la asignación de estímulos específicos para la mejora del sistema. Otro que asocia el mejoramiento de la calidad a

la inclusión social y no solamente a la apropiación de contenidos curriculares, y cierra la puerta a la presentación jerarquizada de los resultados como estrategia que favorezca la mejora por la vía de la competencia entre sujetos o instituciones.

Esta preocupación por la calidad educativa y el desarrollo de sistemas para evaluarla, desplegada a nivel internacional y que incide a nivel de los países, nos desafía ahora a constatar si los sistemas de evaluación, sus informes y resultados influyen o coadyuvan a definir y asumir decisiones y estrategias de política educativa y cultural en los sistemas educativos nacionales. En otras palabras, considerar el impacto pedagógico de los sistemas de evaluación, en qué medida éstos habilitan mejoras concretas en los procesos de formación de los estudiantes. Los debates existentes en torno de la calidad educativa y su evaluación refieren tanto a la instalación de una cultura política de la evaluación del sistema como control y seguimiento, como al hecho que la opinión pública y diversos actores educativos aceptan —no sin observaciones— sus procedimientos y técnicas.

4.2. Interrogantes sobre la entidad pedagógica derivada de los informes de evaluación

En el apartado anterior constatamos cómo la corriente de la evaluación de la calidad en el campo de la educación se fue incorporando en carácter de incidencia en las regulaciones legales de los países de la región. Analizaremos ahora su entidad pedagógica, o sea las formas en que la información derivada de las evaluaciones es utilizada aun cuando su sentido pedagógico no es tan directo o constatable como resulta en un texto normativo. En este sentido las mediaciones se ven afectadas tanto por las decisiones político-educativas derivadas de las evaluaciones como, principalmente, por la confianza en el proceso y los resultados y el acceso detallado y analítico a la información, a nivel de las instituciones educativas y de las áreas técnicas de los Ministerios de Educación o dependencias centrales.

Un campo muy pertinente y hasta prioritario para observar las influencias de estos informes correspondería a los fundamentos de los Diseños Curriculares. En este sentido no resulta frecuente apreciar esta incidencia porque las pruebas de los sistemas de medición de la calidad miden recortes muy específicos y atomizados de la experiencia escolar alejados de una mirada totalizadora. Los diseños curriculares, por el contrario, operan sobre esa mirada global del proceso educativo. Sin restar necesariamente valor al modelo de pruebas, en su texto sobre la determinación de la calidad de la educación, Aurora Lacueva (2007) afirma:

Cualquier prueba, por mejor hecha que esté, siempre representa un momento artificioso, propio del entorno escolar tradicional: (...) no es parte de un proceso normal de investigación y producción a mayor aliento (...) Además, a menudo la prueba implica un trabajo aislado, cumplido sin apoyo de compañeros o

herramientas, alejándose así del desempeño humano en condiciones sociales reales. (p. 23)

Las pruebas pueden dejar como mensaje a los estudiantes, los docentes y a la comunidad en general que lo que vale aprender es lo que la prueba mide.¹⁷ Asimismo, su formato estadístico de presentación de los resultados tiene poca capacidad de influencia en la definición de políticas educativas. Cuando los criterios de evaluación de la calidad se reducen a pruebas de saberes convencionales según nivel de escolaridad, su informe posterior no alcanza a ser suficientemente significativo desde la experiencia escolar integral como para influir pedagógicamente, lográndolo traducir en medidas educativas a nivel escolar.

Uno de los casos de incidencia directa en el campo pedagógico de vinculación con los espacios escolares posteriores a las evaluaciones resulta el informe del *Prova Brasil* en el 2005. La evaluación se conformó con una gran variedad de ítems de análisis que no estaban reducidos a saberes instrumentales y dio origen a un estudio denominado: “Aprova Brasil, o direito de aprender. Boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil”. El estudio identifica 33 escuelas del país destacando sus buenas prácticas que contribuyen a una mejor educación.

En este planteo resulta interesante el interrogante que dispara la investigación dando lugar al estudio y su difusión como aporte a las prácticas escolares luego de aplicada la evaluación externa, podría ser la siguiente: si en la evaluación la escuela superó la media de las escuelas en determinada área del conocimiento y en determinado nivel geográfico, ¿a qué se le puede atribuir ese resultado? Resultaría valioso analizar su efectiva proyección en las escuelas en el transcurso del tiempo, sin dejar de reconocer que este objeto de estudio —las influencias pedagógicas de los informes de evaluación de la calidad en las instituciones educativas— requiere un desarrollo de estudios específicos a lo largo del tiempo que aún no es posible disponer.

Asimismo, otros aspectos que deben considerarse al analizar las incidencias pedagógicas de los sistemas de evaluación, son los siguientes:

- a. Los informes de la evaluación de resultados de aprendizaje requieren una lectura situacional. Ese análisis implica una mirada del tipo de “sistema escolar” que subyace en el sistema de evaluación; al no ser explicitado en los informes, se hace distante su confiabilidad y posibilidad de establecer conclusiones para casos concretos específicos. Esta situación suele obstaculizar la toma decisiones pedagógicas al nivel de las instituciones.

¹⁷ El movimiento chileno “Alto al SIMCE” es uno de los que más claramente refleja este cuestionamiento al sistema de evaluación. Más allá de las variadas objeciones que realiza al sistema de medición de la calidad educativa de ese país, se señala que muchos establecimientos invierten tiempo en entrenar a los niños para responder correctamente sus pruebas, sesgando el currículum hacia campos que están alcanzados por la evaluación y a costa de cursos que no son evaluados.

- b. La información sobre los resultados de aprendizaje no suele precisar acerca del aprendizaje real de los estudiantes y el contexto en que éste se desarrolla. Implica revisar la utilidad en general de los informes y su confección.
- c. La diversificación de los informes podría mejorar las condiciones de acceso a la reflexión y la capacidad interpretativa de las escuelas sobre los mismos ya que no siempre se sienten interpeladas por estos informes.
- d. La ampliación de las variables bajo evaluación y seguimiento, como lo propone el art. 95 de la Ley de Educación Nacional de Argentina.
- e. Es necesario desarrollar una mayor articulación entre los sistemas de evaluación y los informes que producen y los resultados de investigación sobre la calidad educativa y el mejoramiento de las escuelas. Desde el punto de vista de lo que reciben las escuelas, los informes derivados de intervenciones externas deberían favorecer mayores convergencias con los proyectos escolares curriculares.
- f. Los sistemas de medición de la calidad y/ evaluación de resultados escolares externos no han logrado incorporarse como parte ordinaria de la cultura “educativa” de las familias para decidir sobre las instituciones educativas. Otros criterios sobresalen a la hora de las decisiones familiares. Sobre las evaluaciones, las familias confían más en las que la propia institución y los docentes administran que en las nacionales o internacionales. A su vez es conocido que las evaluaciones externas no interrelacionan con las evaluaciones generadas por las propias instituciones. Por lo tanto estos últimos resultados suelen alcanzar mayor incidencia pedagógica que las evaluaciones de los programas gubernamentales. Será oportuno considerar qué valor se les asigna a las evaluaciones de las propias instituciones y cómo, de alguna manera, se pueda favorecer procesos de mayor interrelación entre procesos y resultados.

5. Próximos pasos

El análisis realizado en perspectiva histórica, descriptiva y política de ninguna manera pretende alimentar tendencias antinómicas que oscilen entre el rechazo y la negación de los sistemas de evaluación de la calidad educativa y la validación de los sistemas de medición como instrumento excluyente para brindar información sobre el desempeño escolar y del sistema educativo en su conjunto. Por el contrario, ha quedado manifiesta la irreversibilidad de los procesos de evaluación de la calidad. La conformación de instrumentos con mayor o menor sistematización y regularidad están definitivamente presentes, relevan desde distintas formas y sentidos la evaluación de desempeño y rendimiento de lo que ofrece la escuela. Podrán en algunos casos requerir modificaciones, podrán realizarse observaciones a los objetivos que persigue o los efectos que producen, pero no dejan de interpelar la realidad educativa de los sistemas.

Las denominadas genéricamente evaluaciones a gran escala, a nivel mundial y no solo regional, han ampliado su alcance, número y visibilidad en los últimos años, esto parece deberse por un lado a cierta consolidación de la llamada “cultura de la evaluación” y por otro al cambio de enfoque en el debate de las políticas educativas más centradas en los logros de aprendizaje. Por su parte el Marco de Acción Educación 2030 y la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la educación (ODS4) impulsaron mayor atención sobre los resultados de aprendizaje y esto renueva la mirada sobre las evaluaciones a gran escala y la contribución eventual al seguimiento de la consecución de las metas planteadas.

En este marco -como ya lo señalan algunos autores (Martin y Martínez Rizo, 2009; OCDE, 2013; UNESCO, 2019)- es posible identificar desafíos futuros para los sistemas de evaluación vinculados con distintos aspectos de su desarrollo: el gobierno de la política de evaluación, el diseño y los procedimientos involucrados, las capacidades técnicas requeridas, y el uso de los resultados.

- *Política de evaluación*

- Elaborar un marco integrado de evaluación.
- Alinear el marco de evaluación con los objetivos educativos y los objetivos de aprendizaje de los estudiantes.
- Promover la coherencia nacional y a la vez dar cabida a la diversidad local.
- Favorecer una mayor interrelación entre los modelos y procesos de evaluación de los programas nacionales con las implementaciones de las instituciones.
- Integrar el sector privado en el marco de evaluación general.
- Reforzar la capacidad del Estado para definir y sostener una política de evaluación.

- *Diseño y procedimientos técnicos*

- Asegurar que los componentes principales estén suficientemente desarrollados dentro del marco de evaluación.
- Lograr convergencia técnica entre iniciativas nacionales e internacionales y las propias locales de las instituciones
- Establecer articulaciones entre los componentes y el marco de evaluación.
- Colocar a los estudiantes en el centro de la evaluación.
- Construir algunos principios fundamentales para implementar la evaluación eficazmente y optimizar recursos.

- *Capacidad técnica*

- Incrementar las capacidades técnicas y la formación de equipos solventes en materia de evaluación educativa.
- Mejorar la articulación entre los niveles de gestión del sistema educativo vinculados con los ejes de la evaluación.
- Anticipar posibles dificultades de implementación.
- Comprometer a los interesados y a los profesionales en el diseño e implementación de las políticas de evaluación.
- Asegurar una capacidad adecuada y recursos suficientes.

- *Uso de los resultados*

- Mantener una adecuada gestión del conocimiento dentro del marco de evaluación.
- Comprometerse con el uso de evidencia para el desarrollo de políticas.

En conclusión, si se pone el foco en la relación entre los estudios internacionales de evaluación de la calidad y los sistemas nacionales de educación, la aspiración es la generación de sistemas de información integrados que articulen diferentes fuentes y el aprovechamiento de la información que genera la evaluación para la toma de decisiones. Ni la articulación de los dispositivos nacionales e internacionales de evaluación ni la integración de la información generada es algo logrado.

Aun cuando la experiencia más frecuente ha sido la de promover una mirada ciertamente antagónica entre los dispositivos nacionales y los estudios internacionales, del mismo modo que sucede entre las evaluaciones a gran escala y las experiencias de evaluación que los docentes desarrollan en el marco de su tarea cotidiana en el aula, es importante destacar que sólo una mirada más articulada de estas experiencias y la progresiva integración y articulación de dispositivos, abordajes metodológicos, procesos de análisis de información, van a permitir consolidar prácticas de evaluación más ricas y constructivas. En particular desde la comprensión de las diferencias que existen entre los objetos, fines, ámbitos, herramientas, así como los usos y consecuencias de la información que producen y que se proponen cada uno de estos espacios.

El mayor desafío hoy lo constituye la generación de sistemas de información integrados que articulen las fuentes, los procesos de trabajo y los resultados de las iniciativas nacionales e internacionales de evaluación, de producción de información estadística y de investigación aplicada. Todo ello con propósitos de incrementar el valor explicativo de esta información, generar más y mejor conocimiento sobre la realidad educativa al tiempo que se constituyan en el fundamento de intervenciones más efectivas orientadas hacia la mejora. Este punto resulta crucial al momento de pensar en

influencias y derivaciones que se proyecten en los contenidos y diseños de las políticas educativas locales o incluso regionales en el marco de los avanzados procesos de integración.

Estos informes, articulados, deberían representar un insumo crucial para los decisores y equipo técnicos de los Ministerios de Educación de los países, tanto para la definición de políticas educativas generales como para la generación de acciones complementarias de carácter institucional y curricular a nivel escolar. A su vez, podrían contribuir sustancialmente a la construcción de una cultura de la evaluación en la comunidad educativa y a la articulación entre las demandas de las comunidades educativas y las políticas educativas.

Referencias bibliográficas

- Almandoz, M. R. (2000). *Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas*. Buenos Aires: Editorial Santillana.
- Cabrera, M. (2017, 28 de enero). Las pruebas PISA que las autoridades ignoran le cuestan al país US\$ 400.000 en cada edición. *El Observador*. Disponible en <https://bit.ly/2GPSHdx>
- Diario de Cuyo (2019, 3 de diciembre). Prueba PISA: 7 de cada 10 alumnos no pueden resolver un cálculo matemático básico. *Diario de Cuyo*. Disponible en <https://bit.ly/33LSWzl>
- Doherty, G. D. (1997). *Desarrollo de sistemas de calidad en la educación*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Kells, H.R. (1998). Sistemas nacionales de evaluación en América Latina. *Revista Pensamiento Universitario*, 6(7), 35-38.
- Lacueva, A. (2007). Determinación de la calidad de la educación: buscando alternativas, *Educere*, 11(36), 21-30.
- Lanza, H. (2008). *Las Políticas de Evaluación Educativa en América Latina*. Mimeo.
- Martin, E. y Martínez Rizo, F. (2009). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI.
- MEFP (s/f). *Preguntas frecuentes sobre PISA*. Ministerio de Educación y Formación Profesional, España. Disponible en <https://bit.ly/34MyEFb>
- OCDE (s/f). *Qué es y para qué sirve. El programa PISA de la OCDE*. Disponible en <https://bit.ly/2F9HTGq>
- OCDE (2008). *Informe PISA 2006: Competencias científicas para el mundo del mañana*. Madrid: Santillana-OCDE.

OCDE (2013). *Sinergias para un mejor aprendizaje: una perspectiva internacional sobre evaluación*. París: OCDE.

UNESCO (2019). La promesa de las evaluaciones de aprendizaje a gran escala. Disponible en <https://bit.ly/3ntjYDk>

Wolff, L. (2007). *Los Costos de las Evaluaciones de Aprendizaje en América Latina*. Documentos de PREAL, n° 38. Washington, DC: PREAL.

Referencias legislativas

Ley N° 9.394/96, Directrices y Bases de la Educación Nacional. Brasil.

Ley N° 24.195/93, Federal de Educación. Argentina.

Ley N° 1.264/98, General de Educación. Paraguay.

Ley N° 5749/17, Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay

Ley N° 18.437/09, República Oriental del Uruguay.

Ley N° 19889/20, Ley de Urgente Consideración - Uruguay

Ley N° 26.206/06 de Educación Nacional. Argentina.

Para este capítulo:



Pérez Centeno, C., Asprella, G. y Toranzos, L. (2020). Los estudios internacionales de evaluación de la calidad en América Latina: estado de situación y del debate en el ámbito del MERCOSUR. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 51-82). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Capítulo IV

El Rol de la Evaluación en las Políticas Neoliberales: El Ejemplo y Experiencia del Modelo Educativo Chileno¹

Óscar Espinoza² y Dante Castillo³

1. Introducción

El presente capítulo tiene por finalidad analizar críticamente el rol de los dispositivos de evaluación de la educación utilizados en Chile, tomando como referencia el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, conocido en Chile como SIMCE. Al describir sus usos y abusos, se pretende destacar la función que se le ha otorgado para desarrollar, profundizar, y consolidar el modelo de educación de mercado impuesto autoritariamente por la dictadura de Pinochet y legitimado por los gobiernos democráticos posteriores. En la actualidad, a más de tres décadas de su creación y pese a las permanentes movilizaciones estudiantiles, todo indica que el accionar de los gobiernos continuará apoyando sus decisiones en los resultados estandarizados que anualmente proporciona la batería de test estandarizados denominada SIMCE.

En la argumentación y antecedentes que configuran este capítulo subyace también una crítica a la labor y función que han desempeñado los intelectuales y gestores de políticas públicas. Sin pretender cerrar esta discusión, se advierte sobre la forma en que estos actores han sido educados y envueltos por el paradigma neoliberal y el funcionalismo-positivismo en sus diversas expresiones, desde las posturas más radicales (economicistas) hasta aquellas de carácter moderado cuyo discurso se confunde con los detractores. En este capítulo se han planteado varias hipótesis para entender los mecanismos en que las subjetividades y el sentido común han sido sutilmente colonizados por el paradigma y los criterios de evaluación de la educación de mercado. De esta forma, se alude a la tradición y vinculación permanente que los economistas educados en Estados Unidos han mantenido con la Educación. También se

¹ Los autores agradecen el apoyo brindado por el Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile).

² Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación por la Universidad de Pittsburgh (USA). Profesor titular de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá, Miembro de la Red RIAPE y la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE). Email: oespinoza@academia.cl

³ Doctor en Educación, Universidad de Lyon 2 (Francia). Profesor de la Escuela de Psicología de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Email: dante.castillo@usach.cl

alude al tránsito que mantienen los intelectuales entre las tareas de la academia y del gobierno, y a cómo las problemáticas y criterios de evaluación de la actividad intelectual son impuestos por quienes forman parte del paradigma dominante.

Del mismo modo, los mecanismos y los usos que la política educativa le concede a la evaluación estandarizada buscan demostrar que en los últimos cuarenta años el sistema escolar chileno ha desarrollado, profundizado y perfeccionado el modelo neoliberal. En varios aspectos, Chile continúa siendo uno de los mejores modelos y laboratorios de la política educacional de mercado. Por lo mismo, más que una denuncia, este capítulo es una invitación para observar y analizar el caso chileno con más profundidad. Aquí se apreciará la forma en que el modelo neoliberal, y las prácticas evaluativas asociadas, se ajustan, conviven y se mimetizan con una retórica contestataria al sistema de medición.

El capítulo ha sido organizado en seis apartados. Luego de la introducción y presentación de los propósitos del trabajo, el segundo apartado proporciona algunos antecedentes que explican el origen del modelo chileno. El tercero describe la manera en que la evaluación transformó a la escuela en un cuasi-mercado. En el cuarto se desarrolla el rol y la función que se le ha asignado a los docentes y directivos de centros educativos. En el siguiente se analiza la forma en que todo el sistema escolar es evaluado en función de la gestión por resultados en pruebas estandarizadas. El capítulo finaliza con unas conclusiones abiertas, que también son tratadas como una invitación para profundizar, en el futuro, sobre el paradigmático caso chileno.

2. El origen del modelo chileno

El sistema educacional chileno, luego de la crisis petrolera de 1974 que selló el destino del Estado de Bienestar y del modelo de desarrollo fordista, debió lidiar con una fuerte restricción de las inversiones públicas debido a la crisis fiscal que experimentó el Estado. Como respuesta, la sociedad postindustrial, a través de sus organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, propiciaron profundas reformas de privatización educativa (Espinoza, 2002, 2005).

En Chile, las medidas que comenzaron a implementarse a nivel global a partir de la década de los ochenta actuaron como caja de resonancia para los gestores económicos que propiciaron el golpe militar de 1973. De esta manera, a partir de las nuevas demandas que generaba la globalización económica y en un escenario influenciado por el neoliberalismo, los “chicago boys” asumen y conducen las reformas estructurales que han orientado la política de desarrollo del país hasta la fecha. Los “chicago boys” fueron un grupo de economistas chilenos que tras cursar sus estudios de pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chile, optaron por realizar estudios de postgrado en la Universidad de Chicago, a partir de un convenio

firmado en 1956 entre las instituciones chilenas y el Instituto de Asuntos Interamericanos de la Universidad de Chicago (Espinoza, 2016; Traslaviña y Délano, 1989). Lo interesante de este vínculo radica en que los cuadros formados en esta universidad norteamericana pertenecen a los equipos técnicos que trabajaron en un comienzo con la dictadura militar y, posteriormente, con los equipos técnicos que condujeron la transición democrática. Es bajo este consenso paradigmático, hegemonizado por los economistas y transferidos a la esfera de la educación, que el proceso de privatización y la aceptación de sus criterios de desempeño y evaluación, fueron también aceptados e internalizados por la sociedad chilena en su conjunto (Berger y Luckmann, 2003). De esta manera, los procesos de privatización educativa, especialmente los que han afectado al sistema de educación pública, no fueron parte de la agenda de cambios democráticos una vez recuperada la democracia a comienzos de la década de los noventa y sólo emerge como tema de interés para los gestores e investigadores educacionales a partir de las protestas del movimiento estudiantil iniciadas en mayo de 2011 (Espinoza y González, 2013). De hecho, en agosto de 2014, el Ministro de Educación no tuvo pudor en declarar que “han pasado 30 años de cuasi-abandono de la educación pública”⁴ (CIIE, 2014).

Indudablemente, la ausencia de una crítica organizada a la hegemonía neoliberal se explica por su instalación autoritaria y por una transición democrática pactada y negociada. En la dictadura la educación se refundó a partir de dos eventos que organizaron al conjunto del sistema educativo nacional. En primer lugar, se pasó de una concepción de Estado docente a la de un Estado subsidiario, pero que en el caso chileno no fue el resultado de una evolución progresiva o de un debate público. La refundación del sistema educacional fue producto de la acumulación de insalvables contradicciones internas que llevaron a la ruptura de un paradigma educacional y a su reemplazo por otro. Por el contrario, ella fue solo la consecuencia de una decisión rupturista y forzada de un proyecto de sociedad a otro, conducido por un régimen dictatorial sustentado en una economía neoliberal (Espinoza, 2002; Nef, 1999). En segundo lugar, durante 1980 se inicia un proceso de descentralización de la gestión educacional, que en el caso del sistema escolar (primario y secundario), se denominó proceso de municipalización. En efecto, entre marzo de 1980 y marzo de 1982, el 84% de los establecimientos de educación básica y secundaria estatales se habían transferido a los municipios. El proceso se congela durante 1982 debido a la crisis económica, pero en 1986, en pocos meses, se completa el traspaso del resto de los establecimientos educacionales a la administración municipal (Espinoza y González, 1993; González *et. al.*, 1991).

⁴ Ceremonia Inaugural del Tercer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación, organizado por prestigiosos e influyentes centros de investigación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile, bajo cuyas directrices se ha orientado la política pública chilena en educación. En función de los gobiernos de turno, los investigadores de estos centros transitan entre Estado y la Universidad.

3. Escuelas chilenas y cuasi-mercado

Siguiendo la perspectiva de Ball y Youdell (2007), cuando distinguen entre un proceso de privatización exógeno y otro endógeno, en el caso chileno, la privatización exógena prácticamente no ha sido cuestionada⁵. Tanto en el sistema educativo escolar como en el superior, la privatización se ha naturalizado y es parte del contexto en el que operan las instituciones educativas. Este mismo fenómeno ha convertido a las universidades públicas chilenas, por ejemplo, en aquellas que cuentan con los aranceles promedios anuales más altos de Latinoamérica, pues la mayor parte de su estructura de financiamiento se explica por la contribución que realizan las familias.

En términos de la privatización endógena, es decir, aquella referida a los procesos que han convertido a las escuelas en empresas o unidades productivas que funcionan en el mercado de la oferta y la demanda, se puede sostener que los sistemas de evaluación de la educación han jugado un papel primordial en la consolidación de los mecanismos que el neoliberalismo usa para refundar la institución escolar (Ortíz, 2012; Pino, Oyarzún y Salinas, 2016).

En primer lugar, la noción de “cuasimercados”, entendida como la defensa a ultranza de la libertad de elección de la escuela, con familias actuando como meros clientes del mercado escolar (Ball, 2007), se ha apoyado sistemáticamente en los resultados y puntajes que proporcionan las evaluaciones estandarizadas del sistema educativo nacional en especial, la prueba SIMCE que evalúa desde hace cuatro décadas al universo de estudiantes de cuarto y octavo año de enseñanza primaria y segundo año de secundaria, en las materias de matemática, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales⁶. Se trata de un test anual que fue adquiriendo legitimidad con el paso de los años, lo que sirvió de base a las autoridades para incorporar gradualmente otros niveles de enseñanza y nuevas asignaturas en el proceso evaluativo. De hecho, este parámetro de elección de las escuelas guió al Ministerio de Educación para generar tres categorías de establecimientos educativos según los colores del semáforo, en color rojo a colegios con puntaje SIMCE bajo el promedio, en amarillo a los que están en el promedio y en verde a aquellos que están sobre el mismo. Esta sencilla analogía fue usada para orientar a las familias en la toma de decisión para matricular a los niños. Si bien esta clasificación fue cuestionada y abandonada, la información de los puntajes SIMCE obtenidos por cada escuela del país sigue difundiéndose públicamente y utilizándose como criterio de selección de las ofertas de calidad. Mientras más alto es el puntaje

⁵ Uno de los pocos académicos que ha analizado el tema en esta perspectiva es Espinoza (2002, 2008, 2014).

⁶ El sistema educacional chileno se estructura en cuatro niveles: el pre kínder y kínder que alberga a los niños entre 3 y 5 años. El ciclo primario que consigna desde el 1º básico hasta el 8º básico (6 a 13 años). El nivel secundario que contempla desde primer año de enseñanza secundaria hasta cuarto (14 a 17 años). Y, por último, el nivel terciario, que incluye la formación de pre y postgrado (18 años y más). Es importante consignar que Chile instaura en el año 1920 la obligatoriedad para la enseñanza primaria y recién el año 2005 declara la obligatoriedad para la educación secundaria.

promedio que obtienen las escuelas, mejor sería la calidad y, por consiguiente, más costosa es la inscripción (matrícula) y más alto es el costo financiero de la mensualidad.

El Ministerio de Educación⁷ mantiene hasta la fecha un registro actualizado por centro educativo donde las familias pueden comparar y cotejar los puntajes promedios de los tres últimos años que obtienen los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas, junto con verificar el costo financiero mensual que implica estudiar en esa institución. Indudablemente, la elección del establecimiento escolar surge de la relación entre la capacidad financiera y las expectativas educativas de las familias. Bajo este sencillo proceder, durante más de 30 años los municipios chilenos más ricos cuentan con los puntajes más altos en la prueba SIMCE y con la oferta más cara, mientras que en los municipios pobres ocurre todo lo contrario. Esta situación produce un alto grado de segmentación social y económica en el país que no se condice con una sociedad desarrollada y democrática.

4. La figura de los docentes y directivos

Chile ha acatado de manera tan ejemplar las directrices neoliberales en educación que en pocos años logró transformar las prácticas docentes de manera radical, mediante los criterios e indicadores introducidos en los dispositivos de evaluación de docentes y directivos de los establecimientos educacionales. En ese marco, el ejercicio profesional de los profesores se ha reducido al uso de tecnologías y normativas asociadas a lo que actualmente se conoce como gerencialismo y performatividad en el desempeño docente (Ball, 2000; Ball, 2003; Ball y Youdell, 2007; Ruffinelli, 2016).

Esta perspectiva es parte de la realidad social chilena y luego de casi cuatro décadas de influencia neoliberal se encuentra naturalizada y expresada transversalmente en el sentido común de los gestores e investigadores educacionales. De hecho, independientemente del punto de vista político, todos los ministerios de educación del periodo post dictadura (es decir, desde 1990 a la fecha) han promovido iniciativas para evaluar, orientar y reducir el ejercicio profesional docente, circunscribiéndolo al cumplimiento de reglas generadas de manera exógena (Ball y Youdell, 2007), donde el profesor es un funcionario que se desempeña cumpliendo los roles que imponen los estándares elaborados por los expertos externos.

Si bien la génesis de estas transformaciones se ubica en las reformas realizadas por el régimen dictatorial de Augusto Pinochet, la profundización y consolidación de los enfoques neoliberales en educación se realizaron en los gobiernos democráticos que le han sucedido desde 1990 a la fecha. De hecho, durante el primer gobierno de transición a la democracia (1990-1994) se tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981 (OCDE, 2004), pues las preocupaciones se centraron en los indicadores críticos

⁷ Ver <http://www.mime.mineduc.cl>

que mostraba el sistema educativo en cuanto a la calidad y a la equidad, junto a los problemas de gestión y de deterioro de la remuneración de los profesores (García-Huidobro y Cox, 1999).

Según Donoso (2004), para evaluar esta primera fase se debe considerar que los cambios en educación se insertaban en un proceso de transición a la democracia, situación que obligaba a lidiar con los poderes fácticos o con los agentes de la dictadura, que a la fecha aún gozaban de influencia en las decisiones de estado. Este primer periodo, tal como lo observa Donoso (2004), corresponde al periodo que, para el caso de la transición española, Álvaro Marchesi (1998) ha bautizado como la fase de instalación. Por lo tanto, para el caso chileno las decisiones de la política educativa son tomadas en función del peso que aún tiene la disputa por la hegemonía y la conducción política de la sociedad. A su vez, este momento fundacional estuvo centrado en las desigualdades del sistema escolar y los resultados de las evaluaciones fueron asumidas como una evidencia empírica de las disparidades heredadas de la dictadura. En este período, no se discutió sobre la pertinencia de los resultados y de sus implicaciones. Por ejemplo, la investigación de la época postulaba que el SIMCE permitía tomar una radiografía sobre los logros de los conocimientos básicos que alcanzan los alumnos en la escuela, pero además se sostenía que permitía contar con una idea de cómo se distribuía el conocimiento al interior del sistema educativo. Este segundo énfasis perdió presencia en los años posteriores, y el SIMCE adquirió el estatus de instrumento incuestionado para medir la calidad (Agencia de Calidad de la Educación, 2015; Gómez y Edwards, 1995).

En esta etapa de instalación, los criterios articuladores del conjunto de las políticas educacionales de principio de la década del noventa organizaron su accionar en dos líneas. Por una parte, se crearon programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y, por otra, se instituyeron programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje (OCDE, 2004). El Programa de las 900 escuelas (P-900) se convirtió en el más relevante de la época y en el antecedente de lo que actualmente se conoce como escuelas focalizadas, con la diferencia que actualmente el foco está en el reforzamiento del trabajo pedagógico y didáctico de aquellas escuelas que obtienen los puntajes más bajos en las pruebas SIMCE.

Avanzada la década de los noventa y en la medida que el SIMCE se erguía en el único criterio e instrumento para evaluar la calidad de la educación, se observaba un cierto estancamiento en los resultados. Por esa razón, tanto la explicación de dicho resultado como el foco de atención se fijó en los docentes y directores de los establecimientos escolares. De hecho, en el segundo gobierno de transición que encabezó Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 a 2000), el educador e ingeniero comercial

Ernesto Schiefelbein⁸ debió enfrentar en su período como ministro de educación las reformas al estatuto docente, las que de paso le valieron lidiar con el primer paro nacional de profesores tras el retorno a la democracia en mayo de 1994. La propuesta docente se centraba en los ajustes al estatuto docente, pues buscaban introducir dispositivos de flexibilidad laboral a la relación contractual que mantenían los docentes frente a sus empleadores públicos y también privados, o introducir estímulos y sanciones por bajos resultados en la calidad del servicio prestado, medida a través de las pruebas SIMCE.

Junto a los cambios producidos en las relaciones contractuales, durante la segunda parte de la década de los noventa y primeros años del nuevo siglo emergió la convicción de que los docentes podían ser adiestrados para cumplir con funciones estandarizadas. En ese contexto, los prototipos, los materiales de aprendizajes y las guías de trabajo, adquirieron más relevancia que el profesional docente. Consecuentemente, la práctica docente es reducida a la función de entregar y evaluar las guías impresas que se trabajaban con los estudiantes en el aula (Schiefelbein, 1994; Schiefelbein y Schiefelbein, 2000). Desde este punto de vista, las guías son especialmente útiles en relación a aprendizajes fundamentales previstos para la enseñanza primaria o básica (UNESCO - UNICEF, 1994). Lo que subyace en este enfoque es la desconfianza en la calidad profesional de los profesores y la certeza que en este actor está el principal obstáculo para mejorar la educación. En esta perspectiva emerge la organización “Enseña Chile” que promueve la incorporación a la escuela de profesionales de otras disciplinas ajenas a la educación para ejercer la docencia en reemplazo de los pedagogos⁹, tal como lo hace “Teach for America” desde 1990 en Estados Unidos¹⁰ o la red “Teach For all” desde 2002¹¹.

La evaluación del Ministerio de Educación es concluyente en determinar que se ha avanzado significativamente en acceso y cobertura, pero en términos de calidad, los resultados proporcionados por el SIMCE siguen siendo modestos (Beyer, Eyzaguirre, Fontaine, 2003; Márquez, 2019). Sobre la base de este diagnóstico, en mayo de 2001 el Ministerio organizó un Seminario Internacional sobre Profesionalismo Docente y Aseguramiento de la Calidad de la Enseñanza (Manzi, González y Sun, 2011). De esta actividad, los gestores de las políticas públicas en educación obtuvieron dos resultados concretos y simbólicos que organizaron y guiaron el quehacer del sistema educativo de la primera década del nuevo siglo. Por una parte, se legitimó el discurso sobre el papel protagónico que los docentes tienen en la puesta en marcha de las transformaciones educacionales y en la búsqueda por mejorar los aprendizajes de los estudiantes. De esta premisa emergen, entre otras tareas, los programas de actualización y perfeccionamiento

⁸ Premio nacional de ciencias de la educación, ministro de educación y ex rector de la Universidad Autónoma en Santiago de Chile.

⁹ Ver <http://www.ensenachile.cl>

¹⁰ Para más antecedentes consultar <http://www.teachforamerica.org>

¹¹ Ver <http://www.teachforall.org>

docente, así como las pasantías fuera de nuestras fronteras e intercambios de buenas prácticas. En segundo lugar, también se naturalizó la creencia de que la elaboración de criterios de desempeño profesional es uno de los principales ejes de las políticas de fortalecimiento de la profesión docente. Lo anterior se justificó en las evidencias que el seminario mostró de países como EEUU, Canadá, Cuba, Inglaterra, Australia, Escocia y Francia, por citar algunos. En este contexto, surgieron los documentos titulados “Marco para la Buena Enseñanza” y “Marco para la Buena Dirección” (Mineduc, 2003, 2005). De cualquier manera, resulta incomprensible que en lugar de considerar las necesidades y requerimientos de nuestros docentes se siga mirando las experiencias de países desarrollados que operan por cierto con mayores recursos financieros, pedagógicos y tecnológicos. En ellos, además hay una fuerte inversión en la educación pública y el Estado es garante de asegurar la existencia de sistemas educativos más homogéneos.

Ya en la primera versión del Marco para la Buena Enseñanza se incluyeron los estándares para el proceso de acreditación de postulantes a la Asignación de Excelencia Pedagógica, lo cual constituye un ejemplo de lo que Chile hace en términos de la “gestión por resultados”. En este sentido, tanto el “Marco para la Buena Enseñanza” como el “Marco para la Buena Dirección”, se convirtieron en dos instrumentos de gestión que redactados por “grupos de expertos”, luego de una evaluación docente, se convirtieron al mismo tiempo en los parámetros para evaluar el desempeño de los profesores y los directores de colegios.

Paralelamente, en ese mismo período, los esfuerzos que realizó Chile para integrarse a la OCDE también implicaron incorporarse a los sistemas de desempeño y evaluación que esta organización estimula entre sus miembros. Es así como, a mediados del año 2000, tras analizarse los resultados del SIMCE y de las comparaciones internacionales, el Ministerio de Educación abandona definitivamente las variables estructurales en sus modelos explicativos sobre la calidad de la educación. Lo anterior es ratificado en un diagnóstico realizado por la OCDE (2004), donde se sostiene y recomienda que la política chilena en educación se concentre en dos temas fundamentales. En primer lugar, una campaña para mejorar las habilidades de lectura, escritura y matemática desde párvulo a cuarto año de educación primaria, que suponía rediseñar el currículum para los primeros cuatro niveles de la primaria, cambiando las políticas de capacitación de los profesores e incluir el apoyo de los padres. En segundo lugar, se debía asegurar la calidad de los resultados aplicando, entre otras medidas, la evaluación docente y los requisitos de desempeño.

En general, las recomendaciones proporcionadas en el año 2004 por la OCDE orientaron buena parte de la política educativa durante la segunda mitad de la primera década de este siglo. Sin embargo, dentro de la misma racionalidad performativa instalada en la administración educacional chilena, los resultados que continúa reflejando la prueba SIMCE y las pruebas internacionales como PISA o TIMMS no se condicen con la envergadura de los esfuerzos y recursos que ha dispuesto el Estado para

mejorarlos. En este sentido, cabe preguntarse por qué esos cuantiosos recursos no se destinaron para mejorar los paupérrimos salarios de los docentes, mejorar la infraestructura y el equipamiento de los colegios o mejorar la alicaída formación docente que proveen las universidades.

A partir de 2010, bajo la administración del gobierno de derecha liderado por Sebastián Piñera (Marzo 2010 – Marzo 2014), se considera que la educación está en una fase de crisis no resuelta, pues hasta la fecha las estadísticas revelan que el sistema escolar continua obteniendo bajos logros en comparación con los competitivos estándares de aprendizaje observables en el mundo desarrollado. En otras palabras, se mantiene el juicio realizado por la OCDE, donde se señala que en el sistema escolar chileno, las experiencias de aprendizaje están lejos de lo que requiere una sociedad crecientemente integrada en un mundo globalizado (OCDE, 2004), considerando que en Chile los resultados cuantificables de las evaluaciones estandarizadas, son explícitamente utilizados como el mejor criterio para medir la calidad. Este panorama prácticamente se mantiene inalterable a la fecha (año 2020) con un sistema escolar altamente segregado donde los estudiantes de mayores recursos económicos y culturales concurren a escuelas privadas de alto costo, lo que garantiza a priori a una educación de calidad en el nivel terciario una vez concluidos sus estudios secundarios. En contraste, los estudiantes más vulnerables y carenciados siguen enfrentando enormes dificultades para obtener una educación de calidad en los distintos niveles del sistema educativo chileno (Espinoza, Castillo y González, 2013).

Lo anterior implica que la OCDE representa un actor clave en esta gobernanza asumiendo el rol de garante y regulador de las políticas nacionales. En ese contexto, la evaluación promovida por esa agencia internacional se convierte en un mecanismo de presión para que los Estados asuman ciertas direccionalidades en sus políticas.

Iniciado un nuevo gobierno de la alianza de centro izquierda (Nueva Mayoría), encabezado por la presidenta socialista Michelle Bachelet (Marzo 2014 - Marzo 2018), lo primero que se aprecia es la ausencia de una política alternativa a la hegemonía neoliberal. Chile, tal como lo señala Espinoza (2015, 2016), no ha generado políticas educativas desde la década de los ochenta y desde entonces los gobiernos han optado por impulsar programas e iniciativas aisladas que podrían ser considerados como instrumentos y o aspectos de una política invisible, todo ello en el marco del imperio hegemónico del modelo neoliberal.

Del mismo modo, la investigación sobre políticas educativas en el país se ha visto muy limitada o se ha circunscrito a estudiar algunas partes o componentes de lo que podría ser una política educacional alternativa al modelo neoliberal, sin apartarse de los pilares que lo sostienen. En este sentido, UNICEF junto al Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile (Bellei, Valenzuela, Vanni, y Contreras, 2014), han editado los resultados de un estudio titulado “Lo aprendí en la escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?, donde, pese al esfuerzo

metodológico por buscar un dispositivo para seleccionar escuelas “ejemplares” sin recurrir exclusivamente al SIMCE, prácticamente todas las escuelas analizadas se reconocen por tener un alto puntaje en esta evaluación. Este estudio es ejemplar para mostrar que sin abandonar el paradigma de la racionalidad performativa es difícil escapar a la lógica de los resultados cuantificables, aunque el discurso se vista de alternativo al modelo neoliberal.

En general, la investigación en Chile se ha caracterizado por la presencia y predominio de estudios basados en el paradigma funcionalista-positivista (con amplia participación de economistas), la utilización de metodologías y técnicas de análisis cuantitativos y alrededor de temáticas propuestas por agencias internacionales (OCDE y Banco Mundial, entre otras), para que expertos nacionales constituyan comisiones que revisen y provean de recomendaciones a la administración de turno (Espinoza, 2014).

5. Gestionar por resultados

Otro aspecto del rol de la evaluación en las políticas neoliberales tiene relación con la gestión por resultados, es decir, aquellas acciones y procesos de gestión escolar que buscan el aumento del rendimiento académico del alumnado a través de la eficiencia y la eficacia de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y la rendición de cuentas. En Chile, esta perspectiva ha sido difundida y socializada como “accountability educacional” (McMeekin, 2006; Ministerio de Educación, 2016).

Tras la inclusión de Chile en la OCDE el año 2010, las pruebas internacionales de evaluación estandarizadas han adquirido especial relevancia. PISA, por ejemplo, se ha convertido en la principal referencia, ya que para las políticas públicas locales permite compararse con los países desarrollados de esta organización. Bajo esta lógica, de los resultados que se obtienen en las evaluaciones de lenguaje, matemática y ciencias, surgen los ajustes que el Ministerio realiza al currículum y a la gestión escolar, orientados principalmente a las competencias laborales y formación para el trabajo o, dicho en palabras de Apple (2002), para desarrollar los “conocimientos sólidos”. Sin embargo, la crítica que Apple le hace al currículum centrado en los “conocimientos sólidos” no impide que los resultados de la gestión de los centros escolares se juzguen por los resultados de PISA, evidenciando además que la teoría del capital humano está en el discurso de las políticas educacionales chilenas (Espinoza, 2016; Hanusek y Woessmann, 2011; OCDE, 1998). Por lo mismo, las críticas no le hacen mella al prestigio que en Chile se le otorga a la prueba PISA (Hanusek y Woessmann, 2011), aun cuando se reconoce la racionalidad economicista que la constituye y se admite y acepta que este instrumento mide el efecto entre el alto rendimiento educativo y el crecimiento económico del país. Es por ello que, dado que PISA ubica a Chile en los últimos lugares de los países OCDE de la performance educativa, se debe gestionar mejor según las autoridades para ascender en el ranking OCDE.

Pero, tal como se ha señalado anteriormente, incluso antes de la incorporación a la OCDE, la combinación de la gestión por resultados y la rendición de cuentas ya contaba con un importante sustento de legitimidad en el país, especialmente por el rol e influencia que han jugado los organismos internacionales y las universidades norteamericanas en la formación de especialistas, gestores educacionales y cuadros intelectuales.

Solo dos años después que en Estados Unidos se pusiera en marcha la ley No Child Left Behind (2002), en Chile, UNICEF en conjunto con el Ministerio de Educación, publican la investigación titulada “¿Quién dijo que no se puede?: Escuelas efectivas en sectores de pobreza” (UNICEF - MINEDUC, 2004). Ambas iniciativas responden a un slogan convincente que facilita la legitimidad y la aceptación social (Luengo y Saura, 2013), según el cual la escuela, independientemente del contexto, de la misión institucional y de la situación en la que se encuentra, debe asumir la responsabilidad de mejorar anualmente el rendimiento académico de los alumnos medidos por pruebas estandarizadas; de esta manera se le exige al profesor y al equipo directivo que demuestren que su trabajo cumple con los requisitos de un patrón de calidad previamente determinado.

El impacto que tuvo la investigación conjunta entre UNICEF y el Ministerio de Educación (2004) sobre escuelas efectivas fue tan arrollador que no se profundizó en el hecho que el criterio de efectividad de la gestión de las escuelas estaba dado por los puntajes que los centros educativos obtenían en las pruebas SIMCE. A partir de este hito se organizaron todos los programas y recursos ministeriales de asistencia técnica, tanto los implementados directamente por el Ministerio de Educación (los menos), como los entregados a instituciones académicas privadas a modo de “outsourcing”¹². De hecho, las recomendaciones que este estudio ofreció para lograr escuelas “efectivas” en sectores pobres se convirtieron en los medios y modelos propuestos para mejorar los puntajes en las evaluaciones.

Aun cuando las pruebas SIMCE se diseñaron en el marco del imperio hegemónico de las políticas educativas neoliberales implementadas desde comienzos de la década de los ochenta, su uso como barómetro de la calidad y de la gestión del sistema escolar se consolidó en la década del noventa y en la primera década del nuevo siglo. Hasta el año 2014 los puntajes SIMCE le otorgan un valor numérico y una identidad a cada escuela del país, en la medida que las mediciones permiten jerarquizar a todos los establecimientos escolares a nivel nacional, regional y comunal, con el fin de proporcionar información permanentemente al “mercado” educativo y a las familias que

¹² El “outsourcing”, externalización o tercerización, es el mecanismo que el Ministerio de Educación comenzó a utilizar en el año 2002, en el marco del Programa Piloto conocido como “Escuelas Críticas”, para que empresas e instituciones privadas se hicieran cargo del asesoramiento y asistencia técnica pedagógica que hasta esa fecha estuvo a cargo de las Direcciones Provinciales de Educación de dependencia ministerial. La nómina actualizada y los requisitos para constituirse en una “Entidad Técnica de Apoyo” prestadora de servicios se encuentra disponible en <http://www.registroate.cl>.

eligen donde matricular a sus educandos en función de los resultados. Paralelamente, los mismos resultados son mostrados como la evidencia de la buena o la mala gestión realizada por los docentes y los directivos. El SIMCE es la “rendición de cuenta” anual que efectúa la escuela ante la comunidad. El SIMCE es la única forma en que las escuelas le “rinden cuentas” de su gestión a las familias y al Ministerio de Educación.

Durante la década pasada, directa o indirectamente, los especialistas chilenos que se identifican preferentemente con el paradigma funcionalista-positivista, han aceptado o apostado por las políticas de privatización de la escuela en general y de la pública en particular. Lo anterior se refleja en la aceptación y uso de las pruebas estandarizadas para medir el nivel de conocimientos lingüísticos o matemáticos de los estudiantes; la aceptación y difusión de los resultados de estas pruebas; la aceptación de un ranking nacional de escuelas a partir de los puntajes promedio alcanzados por sus estudiantes; la promoción o acuerdo de aceptar satisfacer las necesidades de las familias, ofreciéndoles evidencias de la “calidad” del producto en forma de rendimientos académicos para que así se sientan más y mejor informados en el momento de elegir.

Como se reconoce que no todas las familias tienen dinero para comprar educación de calidad (medida por la gestión por resultados), se promulga la Ley de Subvención Escolar Preferencial, en adelante SEP (2008). Con esta ley el Estado buscaba revertir el proceso de segregación y segmentación educativa y favorecer la equidad en el acceso de los sectores pobres a una educación de su elección. Esta ley se tradujo en la entrega de un “cheque escolar” para que las familias puedan hacer uso del principio de libertad de elección en el mercado de las escuelas. A casi diez años de su promulgación, lo único que se tiene como evidencia es la disminución exponencial de la matrícula de las escuelas públicas y la consolidación de las escuelas privadas con subvención estatal debido a la transferencia de estudiantes de escuelas públicas. De esta manera, el éxodo de estudiantes de escuelas públicas con buenos resultados en las pruebas SIMCE hacia las escuelas particulares subvencionadas que seducen a las familias a partir de la asociación entre calidad de la enseñanza y mejores puntajes, está aumentando la segregación del sistema escolar chileno y poniendo en jaque las nociones de justicia social, equidad e inclusión social.

Pese a algunos signos de agotamiento del modelo neoliberal chileno, expresados por ejemplo a través de las protestas de las organizaciones estudiantiles (desde el año 2006 al 2014), en el corto y mediano plazo no se avizora un cambio estructural en relación a la SEP o en el sistema educacional en general. La evaluación que se hace de la SEP proviene de los resultados de la prueba SIMCE obtenidos por las escuelas que atienden a los alumnos “vulnerables”. Los problemas para aumentar los puntajes en la prueba SIMCE, suelen ser asociados usualmente a la mala gestión de aula de los docentes, a la gestión escolar de los directivos o a la mala gestión de las “Entidades

Técnicas de Apoyo”¹³. En otras palabras, si anteriormente fue el Sistema de Supervisión Público, a cargo de funcionarios del Ministerio de Educación, el que no pudo aumentar los puntajes SIMCE de las escuelas pobres, en la actualidad sería la incompetencia de las instituciones privadas, que el Estado ha financiado por casi 10 años, la responsable de los escasos resultados alcanzados en la prueba SIMCE en las escuelas pobres, mayoritariamente públicas y gratuitas. Frente a esta situación, la respuesta del Ministerio de Educación ha consistido en aumentar los atributos y criterios de selección de estas entidades privadas. Indudablemente, con el aumento de los indicadores de selectividad, las únicas entidades que podrán realizar asistencia técnica en escuelas serán precisamente aquellas que han diseñado el actual sistema educativo chileno. En otras palabras, sólo un grupo de centros de investigación de un selecto grupo de universidades, serán las invitadas a resolver el dilema de los puntajes SIMCE, a saber, aquellas instituciones que han promovido la gestión por resultados.

De la misma manera, a la luz de las actuales políticas de formación inicial docente, se está discutiendo la pertinencia de incorporar dentro de la evaluación que anualmente se está haciendo de los egresados de licenciatura en educación ¹⁴ un mecanismo de incentivo económico al momento de incorporarse al mercado laboral. Es decir, un complemento al bono económico que ya reciben los docentes por aumento en los puntajes SIMCE, incluidos en la fórmula de cálculo de la bonificación de excelencia del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED)¹⁵.

6. A modo de cierre

En consideración a las evidencias antes expuestas, es posible sostener que tras cuatro décadas de implementación del régimen neoliberal el sistema evaluativo sigue gozando de buena salud y tanto los criterios como los instrumentos de evaluación seguirán configurando el escenario nacional al menos en el corto plazo. El único dilema que enfrenta dicho proyecto en lo que concierne al modelo educacional se relaciona con la identificación de un mecanismo que permita conciliar el principio de la autonomía en la elección de las escuelas, que favorece la iniciativa privada, con la presión que ejercen los movimientos estudiantiles para fortalecer la educación pública. Es por ello que, tal como ha ocurrido en las últimas décadas, las políticas públicas continuarán asociando la calidad de la educación con los resultados que obtiene el sistema escolar en las evaluaciones estandarizadas. Por el momento, no se observan evidencias claras que ponga en tela de juicio la simpatía que, tanto la opinión pública como la de los especialistas, le otorgan al SIMCE y a PISA. De hecho, las familias de clase media y las mejor posicionadas cultural y económicamente, también están haciendo sentir su

¹³ Las Entidades Técnicas de Apoyo son instituciones privadas que prestan asistencia técnica a las escuelas, bajo el mandato y financiamiento del Ministerio de Educación.

¹⁴ Para más información ver <http://www.evaluacioninicia.cl>.

¹⁵ La Evaluación de Desempeño incluye en su fórmula de cálculo incentivos económicos a los docentes que pertenecen a escuelas que aumentan su puntaje SIMCE.

opinión en las calles para mantener los beneficios que la educación de mercado les otorga.

Del mismo modo, en función de los argumentos expuestos, las señales que muestran las autoridades y los gestores educacionales, lejos de perder fuerza, evidencian que los ajustes que se pretenden introducir al sistema educativo continuarán basados en estándares curriculares y en un mejoramiento de la calidad, reducida ésta a las variaciones de puntajes en la prueba SIMCE y equivalentes.

Junto a lo anterior, los antecedentes proporcionados en este capítulo también señalan que a corto y mediano plazo Chile no abandonará la “gestión por resultados”. De hecho, el Ministerio de Educación mantiene su rol de agente administrador de la educación desde la distancia y orientando sus planes y programas a partir de las evaluaciones que realizan las agencias internacionales, principalmente la OCDE y los centros de investigación nacionales afines al modelo de mercado. De igual forma, a los profesores se les continúa exigiendo una mayor responsabilidad en el logro de aprendizajes de sus estudiantes, medido por los resultados del SIMCE, sin dotarlos de los recursos necesarios (pedagógicos, didácticos, metodológicos, ni salariales), ni de la suficiente autonomía profesional para tomar decisiones pedagógicas. Por el momento, los docentes seguirán obligados a una mejora constante por lograr la excelencia y la calidad equiparada al aumento de los puntajes en las pruebas censales estandarizadas. Todo lo anterior, en un clima de constante desconfianza por su desempeño, de vigilancia y de alta competitividad por alcanzar mejores puntajes.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Calidad de la Educación (2015). Reporte de calidad. Evolución de los indicadores de calidad de la educación en Chile. Santiago: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en <https://bit.ly/2GtvzS9>
- Apple, M. (2002). *Educar "como Dios manda": Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona: Paidós.
- Ball, S. (2000). Performativities and Fabrications in the Education Economy: Towards the Performative Society. *Australian Educational Researcher*, 27(2) 1-24.
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Educación y Pedagogía*, 37(15), 87-104.
- Ball, S. (2007). *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. London: Routledge.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Bruselas: Education International.

- Berger, P. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu. Argentina.
- Beyer, H., Eyzaguirre B. y Fontaine L. (2003). La Reforma Educativa Chilena. En R. Hevia (Ed). *La Educación en Chile Hoy* (pp. 179-202). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CIIE. (2014). *Tercer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación*. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.ciie2014.cl>
- Donoso, S. (2004). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en Crisis. *Revista Estudios Pedagógicos*, XXXI(1), 113 -135.
- Espinoza, Ó. (2002). The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. Disponible en
- Espinoza, Ó. (2004). *Estándares para el Desempeño de Directores. Un Estado del Arte en Cinco Países Anglosajones*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Espinoza, Ó. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, XXXIV(135), 41-60
- Espinoza, Ó. (2008). Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile. *Higher Education*, 55(3), 269-284.
- Espinoza, Ó. (2015). La Investigación en/sobre Políticas Educativas en Chile: Panoramas y Perspectivas. *EccoS Revista Científica*, 37 (Mayo-Agosto), 233-257.
- Espinoza, Ó. (2016). El Rol del Banco Mundial en la Conformación de las Políticas de Educación Superior en Sociedades en Desarrollo. En A. Fávero y G. Tauchen (Comps.), *Políticas de Educação Superior e Docencia Universitária: Diálogos Sul-Sul* (Capítulo 1, pp.15-71). Curitiba, Brasil: Editora CRV.
- Espinoza, Ó., Castillo, D. y González, L.E. (Eds.) (2013). *Políticas Públicas para Fomentar la Equidad y la Cohesión Social en el Sistema Educativo: Escenarios, Dilemas y Desafíos*. Santiago: LOM Ediciones
- Espinoza, Ó. y González, L.E. (1993). La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional 1974 – 1989. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.
- García-Huidobro, J.E. y Cox, C. (1999). La Reforma Educativa Chilena 1990 -1998. Visión de Con-junto. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La Reforma Educativa Chilena* (pp. 7-46). Madrid: Editorial Popular.
- Gómez, V. y Edwards, V. (1995). *Equidad y Educación Básica en Chile: Análisis de los resultados SIMCE en 4º año básico 1992*. Santiago de Chile: Ediciones PIIE.
- González, L.E., Hevia R., Latorre C.L. y Núñez I. (1991). *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago de Chile: PIIE.
- Hanushek, E. y Woessmann, L. (2011). How much do educational outcomes matter in OECD countries? *Economic Policy*, 26, 427-491.

- Luengo, J. y Saura, G. (2013). La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(3), 139-153.
- McMeekin, R. (2006). Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. En J. Corvalán y R McMeekin (Eds.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional* (pp. 19-49). Santiago: CIDE-PREAL. Disponible en <http://www.preal.org/seminario.asp>
- Manzi, J., González, R., Sun, Y. (2011). *La evaluación docente en Chile*. Santiago: MIDE-UC, Centro de Medición, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marchesi, A. (1998). *Cambio educativo y calidad de la enseñanza*. En: Forum Deusto, Educación. Una incógnita en el cambio actual. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Márquez, Y. (2019). Resultados de SIMCE revelan estancamiento en la educación en la última década. *Bío Bío Chile*, 17 de Mayo. Disponible en <https://bit.ly/30EPKms>
- Mineduc (2003). *Marco para la Buena Enseñanza. División de Educación General*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Mineduc (2005). *Marco para la Buena Dirección: Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2016). Plan de aseguramiento de la calidad escolar 2016 – 2019. Santiago: Mineduc. Disponible en <https://bit.ly/3lgERja>
- Nef, J. (1999). El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bosquejo de Análisis Político. *Revista Enfoques Educativos*, 2(2). Disponible en <https://bit.ly/34wJ37A>
- OCDE (1998). *Measuring what people know: Human capital for the knowledge economy*. Paris: OECD Publications.
- OCDE (2004). *Chile. Revisión de las Políticas Nacionales de Educación*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo.
- OCDE (2011). Autonomía y rendición de cuentas en los centros educativos: ¿Están relacionadas con el rendimiento de los estudiantes? *PISA IN FOCUS*, 9, 1-4. Disponible en <https://bit.ly/3jGBd1O>
- Ortíz, I. (2012). En torno a la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Chile. *Estudios Pedagógicos*, XXXVIII(2), 355-373.
- Pino, M., Oyarzún, G. y Salinas, I. (2015). Crítica a la rendición de cuentas: narrativa de resistencia al sistema de evaluación en Chile. *Cadernos CEDES*, 36(100), 337-35
- Ruffinelli, A. (2016). Gubernamentalidad, pedagogía neutra y (des)profesionalización docente. *Educacao e Sociedade*, 38(138). <https://doi.org/10.1590/es0101-73302016139074>
- Schiefelbein, E. (1994). Estrategias para Elevar la Calidad de la Educación. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo de OEA*, 117.

- Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2000). Determinantes de la calidad: ¿qué falta mejorar? *Revista Perspectivas*, 4(1), 37-64.
- Traslaviña, H. y Délano, M. (1989). *La Herencia de los Chicago Boys*. Santiago de Chile: Editorial Ornitorrinco.
- UNESCO-UNICEF (1994). *Guías de aprendizaje para una escuela deseable*. Santiago de Chile: OREALC-UNICEF.
- UNICEF-MINEDUC (2004). *¿Quién dijo que no se puede?: Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Disponible en <https://bit.ly/30E3U7O>

Para este capítulo:



Espinoza, Ó. y Castillo, D. (2020). El Rol de la Evaluación en las Políticas Neoliberales: El Ejemplo y Experiencia del Modelo Educativo Chileno. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 83-99). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](#)

Capítulo V

Transformación de la evaluación estandarizada en Colombia: una ruta para promover el pensamiento crítico

Ferley Ortiz Morales¹ y Juny Montoya Vargas²

1. Introducción

La evaluación estandarizada se ha convertido en un instrumento que pretende monitorear la calidad de la educación a nivel internacional, nacional y local, junto con establecer incentivos y sanciones a las instituciones educativas. En este sentido, tal como refleja una parte importante de la literatura sobre la temática, ha cobrado peso como nueva forma de regulación de la educación. En Colombia, en los últimos años, la evaluación se ha venido orientando hacia la comprobación del grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están por finalizar su educación media. Sin embargo, pareciera que las evaluaciones siguen promoviendo, sobretodo, acciones orientadas al entrenamiento de los estudiantes hacia las pruebas y con un fuerte protagonismo del profesor en esta tarea y, en consecuencia, se alejan de alcanzar propósitos formativos tales como el desarrollo del pensamiento crítico de los educandos. Estas acciones son opuestas a otras fundamentadas desde perspectivas curriculares y pedagógicas que fomentan competencias de orden superior, dado que la nueva racionalidad derivada de las pruebas estandarizadas ejerce una presión hacia la obtención de puntajes altos en las evaluaciones que determinan los rankings. Por esta razón creemos que un camino para motivar la implementación de actividades para el desarrollo del pensamiento crítico es promover un tipo de evaluación a gran escala que exija del estudiante este tipo de procesos. En este sentido, consideramos conveniente plantear la posibilidad de promover una prueba que evalúe de manera auténtica este pensamiento para que las instituciones educativas modifiquen sus enfoques de formación hacia experiencias más activas y centradas en el estudiante.

En primer lugar presentaremos el marco legal en el que se ubica la evaluación estandarizada en Colombia, comenzando por los fines de la educación de acuerdo con la

¹ Doctor en Educación Universidad de Los Andes. Profesor asociado de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y profesor invitado Universidad Autónoma de Bucaramanga. Email: ferleyortiz@gmail.com

² Doctora en Educación Universidad de Illinois. Directora del Centro de Ética aplicada de la Universidad de Los Andes y Profesora titular de la Universidad de Los Andes. Email: jmontoya@uniandes.edu.co

Constitución y la Ley general de educación. A continuación se presenta el panorama actual del país a nivel de resultados en las pruebas nacionales e internacionales en las que Colombia participa, seguido de un análisis crítico acerca del impacto de esas evaluaciones en las prácticas educativas de los maestros y colegios del país. A partir de este análisis, y de la constatación de que la evaluación tiene un impacto importante en las prácticas pedagógicas y curriculares, presentamos el tipo de evaluación que consideramos deseable frente al propósito de promover prácticas educativas más centradas en el desarrollo de habilidades cognitivas de orden superior de nuestros estudiantes.

2. Propósitos de la educación en Colombia

Desde la Constitución de 1991, la educación en Colombia se concibe como un derecho de la persona y como un servicio público que, aunque autónomo, es regulado por el Estado (C. Pol. Art. 67). Sin embargo, la configuración actual del sistema educativo colombiano es consecuencia de un sinnúmero de encuentros, desencuentros y debates entre distintas fuerzas, siendo la más activa la consolidada por los maestros de colegios y universidades a través del Movimiento Pedagógico Colombiano (MPC). Desde 1982, el MPC mantuvo una oposición clara a un currículo de tendencia conductista impuesto por el Ministerio de Educación Nacional (Montoya, 2012), y permitió reconocer apuestas alternativas como la pedagogía crítica, la escuela nueva y la educación popular. Su gran logro, además de visibilizar todas estas corrientes a través de experiencias concretas recogidas en el documento “Expedición Pedagógica Nacional”, fue la concreción de la más importante reforma de los últimos tiempos en materia de política educativa en el país: la Ley General de Educación de 1994, cuyo rasgo más sobresaliente es la autonomía de la comunidad educativa de cada institución, la cual es llamada a dictarse su propio Proyecto Educativo Institucional (Ley 115 de 1994, Art. 6).

Con la promulgación de esta ley, se establecieron los principios que rigen la educación en Colombia desde la educación inicial, hasta la finalización de la educación secundaria. De manera particular, se establecen los fines de la educación, dentro de los cuales nos parece importante destacar los siguientes: la formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que afectan a la Nación, la adquisición y generación de los conocimientos más avanzados mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber, el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de vida de la población, la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país (Ley 115 de 1994, Art. 5).

Para monitorear el cumplimiento de estos fines, la Ley General le otorga al ICFES (hoy Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación), la función de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (Ley 115 de 1994. Art. 80).

Con base en lo que la Ley General estableció, el ICFES se encargaría de coordinar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación para el cual “diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio”. (Ley 115, de 1994. Art. 80).

En la práctica, sin embargo, dadas sus limitaciones presupuestales y técnicas, el ICFES se ha dedicado a desarrollar y aplicar las evaluaciones del sistema educativo en el país a través de instrumentos estandarizados que miden o intentan medir las competencias que los estudiantes han alcanzado en diferentes áreas del conocimiento, sin que hasta la fecha haya desarrollado los demás componentes del sistema (con excepción de las pruebas para el ingreso de docentes y directivos docentes).

3. Evaluación estandarizada en Colombia, panorama actual

Con una conciencia mayor acerca de lo que el ICFES puede hacer con los recursos disponibles, en los últimos años se transformó en una empresa estatal cuyo objeto es “ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación” (Ley 1324 de 2009, Art. 12). Sus funciones ahora se limitan al diseño, fundamentación teórica y metodológica e implementación de pruebas, divulgación y análisis de los resultados, formación en sus temas, administración de los bancos de pruebas y preguntas y al desarrollo de estudios e investigaciones sobre la calidad de la educación (Art. 12, n°. 1 a 8). En relación con el sistema de evaluación de la calidad de la educación, su función cambió de “coordinar” a “participar” (Art. 12, n° 12).

Para llevar a cabo sus funciones, el ICFES tiene que garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la evaluación de la educación que incluyen: la participación creciente de la comunidad educativa en el diseño de instrumentos y estrategias de evaluación, el reconocimiento de las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje, la formación del recurso humano en el territorio nacional y local, la realización de ejercicios cualitativos para la construcción de explicaciones de resultados en materia de

calidad, la valoración de manera integral tanto de los contenidos académicos, como de los requerimientos del mercado laboral y la formación humanística del estudiante, además de la asimilación de un conjunto de conocimientos que sean exigibles en el contexto nacional e internacional (Ley 1324 de 2009, Artículo 3).

En correspondencia con las disposiciones legales, para efectos de monitorear la calidad de la educación en sus niveles de básica (grados 0° a 9°), media (grados 10° y 11°) y superior; el ICFES ha liderado el diseño, implementación y análisis de las evaluaciones locales Saber 3° 5° y 9°³, Saber 11° y Saber Pro⁴, y ha estado al frente del proceso de participación del país en evaluaciones internacionales como ICCS, PIRLS y PISA. A continuación se describirán los resultados más relevantes de estas evaluaciones con el fin de tener un diagnóstico del desempeño del país.

3.1. Evaluaciones nacionales

3.1.1. *Saber 3°, 5° y 9°*

Las pruebas Saber 3°, 5° y 9° son pruebas censales que bajo el modelo basado en evidencias⁵³ (MBE) se han implementado en los años 2009, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. Estas pruebas tienen por objeto evaluar las competencias de los estudiantes colombianos de los grados que indica la prueba, en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y competencias ciudadanas. Esta evaluación no arroja resultados por estudiante, sino por institución, municipio y departamento.

El ICFES, hizo un análisis exhaustivo en la aplicación 2009, para institucionalizar sus pruebas teniendo como referencia el MBE y evaluó a los estudiantes de los grados 5° y 9° en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias. Desde allí, los estudiantes han sido clasificados en cuatro niveles: insuficiente (no muestra los desempeños mínimos

³ Estas evaluaciones tienen el propósito de servir como indicador de la calidad de la educación. En palabras de Ravela (2006) son fuente de decisiones blandas o de mejora, mientras que Saber 11 y Saber Pro, denominadas como exámenes de Estado, son encargadas de medir la competencia académica de los estudiantes al culminar sus estudios de educación media y educación superior.

⁴ La prueba saber pro tiene como objetivo evaluar: (1) las competencias específicas de los estudiantes que están próximos a culminar los distintos programas de pregrado en la medida en que estas puedan ser valoradas a través de exámenes externos de carácter masivo; (2) las competencias genéricas necesarias para el adecuado desempeño profesional, independientemente del programa cursado. (Artículo 2, decreto 3693 de 2009). Para efectos de los propósitos del presente documento, no se describirán los resultados obtenidos en esta prueba

⁵³ El modelo basado en evidencias es un diseño de evaluación que el ICFES ha adoptado para todas sus evaluaciones, gracias a la asesoría de ETS (Educational Testing Service). Este diseño consiste en buscar argumentos evidenciales a partir de unos indicadores de desempeño contruidos para pruebas estandarizadas, con el objeto de recoger información para determinar el grado en que un estudiante o grupo de estudiantes se encuentra(n) frente a un atributo que está siendo evaluado. Las categorías principales son: afirmaciones, evidencias y tareas. Una afirmación se divide en dos o más evidencias y cada una de las evidencias se divide a su vez en un conjunto de tareas, desde las cuales se construyen las preguntas que componen la prueba.

establecidos), mínimo (muestra un desempeño mínimo exigible para el área y el grado evaluado), satisfactorio (tiene un desempeño adecuado en las competencias exigibles para el área y el grado evaluado) y avanzado (muestra un desempeño sobresaliente en las competencias esperadas para el área y el grado evaluado). El ir más allá del puntaje e incluir niveles de desempeño por grupos a través del establecimiento de puntos de corte es una evidencia local de lo que señalaba (Ferrer, 2009, p.56) al decir que:

[...] las evaluaciones nacionales de casi todos los países hoy pueden decir algo más que “X obtiene mejores resultados que Y”; pueden, con mayor o menor grado de especificidad, reportar qué saben diferentes grupos de estudiantes respecto a un conjunto significativo de saberes planteados por el currículo nacional.

En la siguiente tabla se pueden apreciar los resultados por área y nivel de desempeño:

Tabla I. Resultados por área y nivel de desempeño, Saber 5º y 9º, 2009 (en porcentajes)

| Área | GRADO 5º | | | | GRADO 9º | | | |
|----------------------|----------|------|---------|-------|----------|------|---------|-------|
| | Ins. | Mín. | Satisf. | Avan. | Ins. | Mín. | Satisf. | Avan. |
| Lenguaje | 21 | 43 | 26 | 9 | 18 | 43 | 36 | 4 |
| Matemáticas | 44 | 31 | 17 | 8 | 26 | 52 | 19 | 3 |
| Cs. Naturales | 22 | 52 | 19 | 7 | 17 | 53 | 24 | 6 |

Fuente: ICFES (2010)

Dentro de los resultados más relevantes que fueron reportados en esta evaluación, se encuentran los siguientes: en lenguaje, el 43% de los estudiantes, tanto en noveno como en quinto, se ubicaron en el nivel mínimo de desempeño, eso quiere decir que estos estudiantes de quinto sólo estuvieron en capacidad de realizar una lectura no fragmentada de textos cortos, cotidianos y sencillos. A su vez, los de noveno lograron una comprensión global del contenido de textos informativos, explicativos o narrativos cortos y fueron capaces de entender y explicar los elementos de su estructura, pero no usan la argumentación para cumplir propósitos específicos y mucho menos comprender una estructura cohesiva del texto (ICFES, 2010).

En Matemáticas, el desempeño relativo de los estudiantes fue inferior al obtenido en Lenguaje. Respecto al área de matemáticas en quinto grado: “Casi la mitad (44%) de los estudiantes no alcanzó los desempeños mínimos establecidos en la evaluación de esta área

al momento de culminar la básica primaria. Esta proporción es superior en 23 y 22 puntos porcentuales a las de lenguaje y ciencias, respectivamente” (ICFES, 2010).

En noveno grado, el 52% de los alumnos alcanzó el nivel mínimo de desempeño establecido para la evaluación. Estos estudiantes reconocen distintas maneras de representar una función, solucionan problemas en contextos aditivos y multiplicativos, e identifican algunas propiedades de figuras planas y sólidos. Adicionalmente, utilizan representaciones convencionales para describir fenómenos de las ciencias sociales o naturales (ICFES, 2010). Sólo una proporción cercana a la cuarta parte, tanto en 5° como en 9°, (25% y 22%, respectivamente) logra o supera los desempeños esperados para el área de matemáticas. (ICFES, 2010).

En lo referente al área de ciencias, tanto en 5° como en 9°, aproximadamente la mitad de los estudiantes se ubicó en el nivel mínimo, es decir, apenas logró demostrar los desempeños más elementales en esta área. Dentro de la lista de estos desempeños, en el grado 5° se destacan: reconocer las características de los seres vivos y algunas de sus relaciones con el ambiente; sacar conclusiones de información derivada de experimentos sencillos; e interpretar datos, gráficas de barras e información explícita para solucionar un problema. En el grado 9°, la mayoría de estudiantes apenas logra comparar las propiedades de diversos materiales, identifica el estado físico de las sustancias a partir de la organización de sus partículas y reconoce qué preguntas pueden ser contestadas a partir de investigaciones científicas (ICFES, 2010).

Uno de los grandes avances que el ICFES logró para Colombia a partir de la implementación de esta evaluación fue la inclusión del análisis de factores asociados dentro de sus resultados. Vamos a destacar los resultados obtenidos por género y por tipo de institución (oficial/privada, urbana/rural). Las diferencias por género fueron más notorias en el área de matemáticas en noveno grado, siendo más favorables los resultados para los hombres. En quinto grado, en esta área no se encontraron diferencias sustanciales. Resultados muy similares fueron obtenidos en el área de ciencias naturales, mientras que en el área de lenguaje no hubo diferencias sustanciales en los resultados obtenidos en ninguno de los grados.

Acerca de los resultados según el tipo de institución, vale la pena advertir que hay marcadas diferencias entre los colegios privados y públicos, siendo mucho mejores los resultados para los primeros; así mismo se obtienen puntajes más altos en los colegios urbanos que en los colegios rurales. Es decir, hay una enorme distancia entre los resultados obtenidos por un colegio privado urbano y un colegio público rural, con lo cual se acentúan las diferencias entre lo urbano y la rural, así como entre lo público y lo privado a partir de las evaluaciones estandarizadas.

Estos resultados serían el punto de partida para examinar el avance o retroceso del país en materia educativa para el año 2012. El plan en ese entonces era realizar evaluaciones trienales e implementar aplicaciones censales y controladas para hacer comparaciones en tiempos prudentes con el fin de medir el impacto educativo en las tres áreas y algunos cambios en los factores asociados. Sin embargo, el cambio de gobierno en el año 2010 implicó un cambio en la dirección del Ministerio de Educación y por ende, nuevas políticas. La Ministra de Educación de ese entonces, María Fernanda Campo, ordenó realizar evaluaciones anualmente para hacer seguimiento más frecuente de la calidad educativa de las instituciones, lo que llevó a que a partir del año 2011, además de cambiar el tiempo de aplicación, se incluyera a los estudiantes de grado tercero como población objetivo y se adicionara el área de competencias ciudadanas. No obstante, los altos costos de la realización en los exámenes, llevaron a revisar la medida y hacer ajustes a su anual realización, tanto así que en 2018 y 2019 no se realizaron.

A continuación presentamos los resultados de las pruebas 2017, las últimas que se han aplicado hasta la fecha, los cuales tendremos como referencia para hacer las comparaciones en relación con los resultados 2009:

Tabla II. Resultados por área y nivel de desempeño Saber 3º, 5º y 9º 2017 (en porcentajes)

| Área | Grado 3º | | | | Grado 5º | | | | Grado 9º | | | |
|--------------------|----------|------|---------|-------|----------|------|---------|-------|----------|------|---------|-------|
| | Ins. | Mín. | Satisf. | Avan. | Ins. | Mín. | Satisf. | Avan. | Ins. | Mín. | Satisf. | Avan. |
| Lenguaje | 18 | 36 | 27 | 19 | 13 | 44 | 29 | 14 | 11 | 41 | 41 | 7 |
| Matemáticas | 19 | 34 | 25 | 23 | 43 | 29 | 16 | 12 | 22 | 53 | 20 | 6 |

Fuente: ICFES (2018a)

En los grados 3º, 5º y 9º el porcentaje de estudiantes que no alcanza los desempeños mínimos exigidos para la prueba de Lenguaje en 2017 son respectivamente 18%, 13% y 11%, siendo estos porcentajes menores para el caso de los grados 5º y 9º evaluados en 2009 donde se obtuvo 21% y 18% respectivamente. El porcentaje de estudiantes ubicados en el nivel mínimo en ambos casos, 44% y 41%, no es muy distinto al 43% registrado para ambos grados en la aplicación anterior, mientras que aumentó el porcentaje de estudiantes ubicados en los niveles satisfactorio y avanzado: 3 y 5 puntos porcentuales respectivamente para el grado quinto, y 5 y 3 puntos porcentuales para el grado noveno.

Este indicativo de progreso al comparar los resultados 2009-2017 se extiende al área

de Matemáticas. En el primer caso se reduce un 1% la proporción de estudiantes que no alcanzan el nivel mínimo exigido en el grado 5° y 4% en el grado 9°. Por su parte, el porcentaje de estudiantes que alcanza los niveles satisfactorio y avanzado, en conjunto, subió 3 puntos, en el caso de 5° y 4 puntos en el de 9°.

De cara a estos datos, sin visualizar los puntajes obtenidos en las pruebas 2012-2016, se podría concluir que las intervenciones implementadas por el gobierno tuvieron un impacto positivo frente al objetivo de mejorar los resultados de las evaluaciones; no obstante, salvo los resultados del año 2016 que extrañamente fueron mejores en relación con los años anteriores y el año posterior de aplicación, lo que se muestra es que no hay evidencia de una evolución importante en materia de aprendizaje de los estudiantes colombianos, en lo que se refiere a matemáticas y lenguaje, durante la década. Cabe destacar que este tipo de evaluaciones ofrece datos cuantitativos que suponen una clara simplificación de los procesos de aprendizaje. En este sentido, estos puntajes podrían tomarse como uno de los muchos indicadores posibles de la calidad educativa en el país, los cuales ofrecen una información mínima de la situación educativa de los estudiantes en sus procesos formativos. En otras palabras, coincidimos con Murillo y Román (2010) en que la calidad no se reduce a dar cuenta del desempeño de los estudiantes en áreas curriculares claves, tales como lengua, matemáticas, ciencias y ciencias sociales. Se necesita comprender de manera más profunda el contexto en el cual se desarrollan las prácticas educativas, la función social que está cumpliendo la escuela en el lugar donde se encuentra ubicada, entre otras cosas. No es lo mismo, por ejemplo, que una escuela que cumpla un riguroso proceso de selección de sus estudiantes y gracias a estas prácticas selectivas y a una enseñanza centrada en los resultados que estas pruebas demandan, obtenga muy buenas puntuaciones en las mismas; que una escuela sea claramente inclusiva e impulse experiencias de vida en sus estudiantes para que la convivencia sea cada vez mejor, a pesar de que no sobresalga tanto en los rankings.

Ahora bien, supongamos que estos resultados fueran una evidencia confiable de avance de la educación en Colombia al comparar 2009-2017 ¿no sería de esperar que en las pruebas internacionales se reflejara al menos una leve mejoría en los resultados? como lo vamos a ver más adelante, este no es el caso; por el contrario, hay serias contradicciones entre lo que se presenta como resultados en las pruebas locales y lo que se publica en los informes de las evaluaciones internacionales, situación que abre la puerta al planteamiento de interrogantes acerca de la confiabilidad de las pruebas y de lo que de manera explícita a través de los medios de comunicación y las agencias estatales se asume como calidad educativa.

Lo que sí hay que reconocer es que la información que arrojan las pruebas Saber 3°, 5° y 9° es una muestra del esfuerzo realizado por el ICFES para elaborar descriptores de

desempeño que faciliten a las instituciones educativas, no sólo la interpretación de los resultados, sino la posibilidad de compararse consigo mismas y con otras que comparten su ubicación geográfica, estrato socioeconómico y naturaleza. Esto, como lo señala Ferrer (2009), es una muestra del impacto que los proyectos internacionales tienen sobre los sistemas locales, no sólo por el acceso de los equipos técnicos a las nuevas metodologías y recursos técnicos de complejidad en materia de medición, también por el establecimiento de líneas de corte, la exhaustiva descripción conceptual y operacionalización de los saberes disciplinares.

Aún así, su impacto social no llega a ser comparable con el que tiene la prueba Saber 11°. Esta es la evaluación más importante que se desarrolla en Colombia, tanto por la tradición como por las implicaciones sociales que trae consigo. Veamos a continuación sus principales características y algunos resultados destacados de las últimas aplicaciones.

3.1.2. *Saber 11°*

A diferencia de la prueba Saber 3°, 5° y 9°; esta prueba reporta resultados individuales y es la de mayor impacto a nivel nacional, ya que a partir de ella se hacen clasificaciones de instituciones y los estudiantes tienen la posibilidad de acceder a las mejores universidades si obtienen altos puntajes.

Saber 11° se aplica dos veces en el año, una entre marzo y abril para colegios de calendario B (año lectivo agosto-junio) y otra entre agosto y septiembre para colegios de calendario A (año lectivo enero-noviembre). Para efectos del presente capítulo, tendremos en cuenta el informe de resultados 2014-2017 publicado por el ICFES, ya que es el documento oficial comparativo con mayor vigencia publicado por esta entidad sobre el examen mencionado.

En relación con los resultados obtenidos durante el período citado, es posible destacar que el puntaje promedio de los estudiantes de establecimientos de calendario A fue de 46,25 mientras que el de estudiantes de calendario B es 58,33. Una brecha evidente que se explica en el agrupamiento mayoritario de colegios privados en el calendario B, sobre los que presentan la prueba en el calendario A donde se encuentran todas las instituciones oficiales (ICFES, 2018b).

Además de lo señalado, vale la pena resaltar en el periodo comprendido analizado, que los puntajes promedio por área, en líneas generales fueron más favorables a los estudiantes de colegios privados en ambos calendarios, en particular a los de la zona rural en calendario B. Entre los grupos de estudiantes con condiciones socioeconómicas similares, la ventaja de los del sector privado sobre los oficiales es de 3 a 5 puntos en casi todos los grupos comparativos establecidos, salvo en el conformado por los estudiantes con

mayores dificultades de acceso, donde hay una notoria ventaja de los estudiantes oficiales urbanos (ICFES, 2018b).

Estos resultados evidencian las marcadas diferencias entre los colegios urbanos y rurales, siendo más favorables los puntajes obtenidos por los primeros. A su vez, se encuentran mayores puntajes en los colegios privados en comparación con las instituciones oficiales. De esta manera, los estudiantes que pertenecen a instituciones urbanas y privadas tienen mayor probabilidad de acceder a estudios profesionales y de tener una vida laboral bien remunerada que los estudiantes formados en instituciones oficiales o rurales a causa de sus resultados en el examen, ya que estos son requisito de ingreso en la gran mayoría de instituciones de educación superior en el país. Lo anteriormente descrito coincide con algunos planteamientos realizados por autores como Esquivel (2009) y Monarca (2012) acerca de la incidencia que tiene la educación para reducir las brechas y desigualdades entre distintos sectores de la población. En el caso colombiano es fácil ver cómo las diferencias socioeconómicas iniciales se mantienen e incluso se profundizan en la medida que una persona que al inicio tiene acceso a un colegio rural/público tiene muchas menos posibilidades de acceder a educación superior de calidad o incluso a educación superior en absoluto, que alguien que estudia en un colegio privado/urbano (Gaviria, Páez y Toro, 2013).

Pese a la competitividad que genera la prueba Saber 11° entre estudiantes, docentes e instituciones educativas, los puntajes obtenidos no son un indicativo de progreso o no del aprendizaje de los estudiantes en las áreas evaluadas. Esta sería la tarea de las pruebas Saber 3°, 5° y 9°; sin embargo, como ya se mencionó, aún no se cuenta con informes comparativos públicos sobre las aplicaciones que se han realizado. Investigaciones más robustas hechas con este propósito han sido realizadas por instituciones como la IEA o la OCDE, en estudios internacionales que han contado con la participación de Colombia. Estos resultados se muestran a continuación.

3.2 Evaluaciones internacionales⁶

Colombia ha participado en distintas pruebas internacionales como lo son: El Estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés) en el 2009, PIRLS o Estudio Internacional del Progreso en Competencia Lectora en el 2011 y en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés), entre otras; en todas ellas más de una vez.

⁶ Serán tenidas en cuenta las evaluaciones en las cuales participó Colombia que han sido analizadas y publicadas por el ICFES luego del establecimiento de la Ley 1324 de 2009.

En relación con ICCS, más allá de los resultados que fueron inferiores a los obtenidos en un estudio similar 10 años atrás, se observó que en general los estudiantes colombianos desconocen las instituciones gubernamentales y el sistema político que existe en el país. Esta situación se denuncia como preocupante por la importancia que tiene que los alumnos conozcan y sepan usar los mecanismos de participación a nivel micro (gobierno escolar, por ejemplo) y macro (distintas alternativas para proponer leyes, entre otras), para entender el uso de los mecanismos democráticos existentes en procura de la generación de cambios en su entorno (Chaux, Lleras y Velásquez, 2004, citados por ICFES, 2011). Según los resultados obtenidos, es poco probable que los estudiantes hagan buen uso de los mecanismos de participación democrática en el ejercicio de su ciudadanía, a causa de su bajo nivel de conocimientos cívicos.

Por otra parte, PIRLS reportó que los estudiantes colombianos de cuarto grado demuestran una mayor capacidad para utilizar la lectura con propósitos literarios que con otros propósitos, ya que los resultados obtenidos para estos ítems están cinco puntos por encima del promedio global del país en PIRLS. Por el contrario, cuando se usa la lectura para adquirir y utilizar la información, el resultado se encuentra siete puntos por debajo del promedio general (ICFES, 2012). Aproximadamente un tercio de los estudiantes no alcanzó los niveles mínimos de competencia lectora (obtuvieron puntajes por debajo de 400 puntos), lo cual significa que no han tenido un aprendizaje eficaz del proceso de lectura.

PIRLS confirma además que “hay una relación consistente entre el logro en pruebas estandarizadas y el estatus socioeconómico de los estudiantes” (ICFES, 2012, p. 27), situación que además de ser destacada en los informes nacionales, se constituye en un elemento fundamental para analizar la relación que tienen los resultados de las evaluaciones estandarizadas y las brechas de desigualdad existentes entre los estudiantes más y menos favorecidos socioeconómicamente hablando. Si bien los primeros siempre salen mejor librados de estas evaluaciones, hay que ver qué tipo de educación es la que se legitima y se favorece. Hasta qué punto los estímulos de dichas evaluaciones sirven como instrumento para generar en el aula acciones transformadoras que ayuden por lo menos a pensar en estrategias de superación de estas inequidades.

Por ahora, las evaluaciones tanto nacionales como internacionales se encargan de informar cuál es el rendimiento de los estudiantes en las áreas más destacadas universalmente: lectura, ciencias y/o matemáticas. Este es el caso de PISA, donde se destaca a partir de los resultados obtenidos, que tres de cada diez estudiantes colombianos pueden detectar uno o más fragmentos de información dentro de un texto; además, reconocen la idea principal, comprenden las relaciones y construyen significados dentro de textos que requieren inferencias simples (ICFES, 2018c).

En ciencias, el 30 % se ubicó en el nivel 2 de los 6 niveles de clasificación, mientras

que el 50% está por debajo de este nivel. Apenas un poco más del 19% de los estudiantes empieza a demostrar competencias que les permiten superar los niveles mínimos para participar de manera efectiva y productiva en situaciones de la vida asociadas a la ciencia y a la tecnología, y demuestra un incipiente conocimiento científico para dar posibles explicaciones en contextos familiares o sacar conclusiones basadas en investigaciones simples (ICFES, 2018c). Respecto a los resultados en el área de matemáticas, sólo tres de cada diez estudiantes pueden hacer interpretaciones literales de los resultados de problemas matemáticos; además, emplean algoritmos básicos, fórmulas, procedimientos o convenciones para resolver problemas de números enteros, e interpretan y reconocen situaciones en contextos que requieren una inferencia directa (ICFES, 2018c).

Estos informes internacionales, que comparan en términos de ranking los resultados obtenidos por los países en las distintas oportunidades en las que han participado, muestran que Colombia ha descendido varios lugares respecto a la penúltima aplicación de cada uno de ellos. De manera contraria a lo que se quiere mostrar en los informes nacionales, la educación colombiana en lo que se refiere a estas tres áreas por lo menos, requiere de profundos replanteamientos y transformaciones. Si esta reflexión se extiende no solo a los resultados de las evaluaciones sino a lo que es realmente importante en el proceso educativo, se puede inferir que son múltiples y variadas las acciones que en este campo educativo deben ser emprendidas y que las evaluaciones a gran escala podrían ser un elemento importante, aunque no el único claro está, para hacer esto posible.

4. Impacto de la evaluación estandarizada en Colombia

Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales tienen un común denominador además de ser una forma específica de informar a la sociedad sobre los aprendizajes de la población en las disciplinas y competencias contempladas; son evaluaciones que se realizan con el fin de que sirvan de base para la toma de decisiones blandas o de mejora (Ravela, 2006). Situación bien distinta a la que ocurre con las pruebas Saber 11, que definen en una considerable proporción la posibilidad de ingreso de un estudiante a una universidad bien posicionada y que, por ende, se convierte en indicador de prestigio para una institución escolar cuando hay un gran número de estudiantes que alcanzan este logro.

En Saber 11 los resultados no son globales, sino que dan cuenta de personas e instituciones con nombre propio; de ahí los efectos perversos que tiene su uso por parte de la sociedad y de los mismos actores educativos (Granovsky, 2003). “El examen *del ICFES*⁷ es también usado por el Estado como evaluación de calidad académica..., siendo los

⁷ La cursiva es nuestra.

puntajes utilizados como indicadores de calidad y como criterio de jerarquización pública de los planteles” (López y Puentes, 2010, p. 15). Muestra de ello es lo estipulado en el artículo 6 del Decreto 1055 de 2011, en el cual se establece que la calidad de las instituciones educativas será medida a través de los resultados de las pruebas Saber 11, obligando a los colegios a mejorar los resultados de las pruebas e incentivando a los rectores de las instituciones que lo logren con el reconocimiento de un salario mensual adicional. En el mismo sentido de limitación del concepto de calidad a los resultados obtenidos en las pruebas estatales, Julián Mariño, Director de evaluación del ICFES plantea que “desde el año 2011 se ha puesto en marcha un programa de transformación de la calidad de la educación que apunta a aquellas escuelas en las que se han presentado los rendimientos más bajos en las evaluaciones realizadas en los últimos años” (LLECE, 2012, párr. 7). En este último caso, la evaluación de referencia es Saber 3º, 5º y 9º, y el programa de acompañamiento propuesto por el Ministerio de Educación Nacional se denomina “Todos a aprender”, cuya meta es que el 25% de los estudiantes de 3º y 5º de una muestra de 3.000 instituciones en el país, mejore los resultados de las pruebas de Lenguaje y Matemáticas.

Aquí se reafirma la idea de relación construida artificialmente, bajo un criterio excesivamente simplificado de lo que significa calidad (Monarca, 2012); reduciendo a la evaluación un mecanismo de control de la calidad de la educación de instituciones y sistemas educativos (Ravela et. al., 2008). Por este motivo, evaluaciones estandarizadas como las implementadas por el ICFES “han recibido numerosas críticas, entre las cuales se encuentra el desconocimiento de las condiciones inequitativas en las que se presta el servicio educativo, desfavoreciendo a determinados grupos como las mujeres, los indígenas, los estudiantes de medio rural o urbano marginal” (Martínez Rizo, 2001, p.1), o el elevado costo que implican las aplicaciones censales periódicas que bien podrían invertirse en capacitación de los maestros o dotación a instituciones donde se encuentra la población menos favorecida.

Si bien pueden existir múltiples razones que fundamenten la oposición a este tipo de pruebas, lo cierto es que constituyen una realidad que cobra cada vez más fuerza porque, al ser la base de decisiones trascendentales para estudiantes e instituciones escolares, promueven el desarrollo de una serie de prácticas de las instituciones escolares con el fin de salir bien libradas de las mediciones desarrolladas por la agencia del Estado. De esta manera, muchas instituciones educativas “direccionan” sus prácticas hacia el logro de un buen resultado en las pruebas censales, sin detenerse a pensar sobre la complejidad y dinámica del proceso formativo que se realiza en la escuela (López y Puentes, 2010, p. 14). En este mismo sentido, las evaluaciones están influyendo en la devaluación de un currículo que apueste por una propuesta global e integral de socialización y desarrollo del sujeto (Monarca, 2012).

Dentro de las prácticas institucionales que tienen como objetivo fundamental salir bien libradas de los test estandarizados, autores como Barrenechea (2010), exponen que hay una clara tentación por parte de algunas instituciones educativas a hacer todo lo posible por elevar los resultados de las evaluaciones. Existen muchas estrategias que pueden ser implementadas, algunas de ellas son lícitas y otras no tanto. En este sentido, existen tanto instituciones que “le dedican mucho de su tiempo a la preparación de una prueba, en detrimento de otras aptitudes que pudiesen ser enseñadas” (Barrenechea, 2010, p. 12), como otras que patrocinan empresas que facilitan la divulgación de las preguntas y respuestas del examen de manera anticipada, tal como ocurriera en la aplicación de la prueba Saber 11 en segundo semestre de 2011, donde se denunció que algunos estudiantes e instituciones educativas habían comprado la prueba y conocían las respuestas antes del día del examen (El Tiempo, 2011).

En el escenario de corrupción y ilegalidad expuesto, donde se busca conocer el examen antes de su aplicación, no hay mucho que exponer respecto a lo éticamente reprochable que resulta esta situación, máxime cuando son instituciones educativas las que participan en ello. En el otro caso, es cuestionable que haya un ejercicio real de promover competencias, debido a que las prácticas de preparación consisten en llenar a los estudiantes de información y recetas para responder la prueba, antes que diseñar un ambiente de reflexión, debate e investigación. Si como plantean López y Puentes (2010), la competencia, cualquiera sea su definición, debe trascender la simple transmisión de conocimientos, ¿se está fomentando el desarrollo de competencias cuando se prepara a los estudiantes para las pruebas del ICFES?

Un estudio realizado por Óscar Hernández (2012) en instituciones en la ciudad de Bogotá resalta que en el marco de preparación de los estudiantes para el Examen de Estado 1) se promueve un mercado de preparación para el examen, 2) se generan espacios extraescolares para llevar a cabo el entrenamiento y 3) se implementan periódicamente simulacros del examen. La promoción del mercado de preparación es consecuencia de la influencia que tienen los resultados del ICFES sobre las instituciones escolares. Algunas instituciones privadas tienen además la necesidad de mostrar que están ubicadas en una buena posición en el ranking para que los padres de familia sientan que tienen a sus hijos en un buen lugar y no los retiren o trasladen, mientras que algunas instituciones públicas asumen su responsabilidad de rendir cuentas de su gestión, o quieren darle la posibilidad a algunos estudiantes de contextos socioeconómicos bajos de contar con elementos que les permitan obtener un buen puntaje que les permita acceder a una buena universidad y tener un mejor futuro (Hernández, 2012). De acuerdo con el autor recién mencionado, “de una muestra de 105 instituciones de la ciudad de Bogotá, resultó que el 82% admitió realizar alguna forma de preparación para las pruebas SABER 11” (Hernández, 2012, p. 51). Estas formas de preparación varían de acuerdo con el contexto sociocultural y el grado de

adopción del modelo evaluativo externo en las prácticas evaluativas internas de las instituciones, siendo este último factor el de mayor influencia sobre los resultados de los estudiantes. Esto indica que, en el estudio citado, las instituciones escolares que más emularon las evaluaciones ICFES en sus prácticas escolares fueron las más exitosas.

En este sentido, las preguntas que componen las pruebas y lo que el estudiante debe hacer para responderlas, generan la inquietud acerca de si estos procesos son muestra de lo que se ha definido como objeto de evaluación, y no simplemente la habilidad de enfrentarse a pruebas de selección múltiple como producto del entrenamiento exacerbado. Por tanto, es posible que para obtener buenos resultados en estas evaluaciones estandarizadas, las instituciones educativas dejen de proponer proyectos de aula donde el estudiante tenga que indagar o debatir situaciones cercanas a él. Basta, como se propone en algunos pre-ICFES, con que de manera frecuente el docente analice algunas preguntas “tipo” del examen y haga ver al estudiante qué tiene que hacer para responderlas, para que una institución sea categorizada en los primeros lugares del ranking y presuma ser una institución de calidad ¿Es esta una práctica educativa ideal?, es decir, ¿queremos que una educación que no se centre en el estudiante y que promueva prácticas para responder fácilmente los test resulte favorecida con los resultados de las pruebas estandarizadas? o ¿qué tipo de prácticas serían deseables para responder a una necesidad de formación auténtica y no un entrenamiento para un examen?

5. Prácticas de evaluación deseables

Entre la evaluación estandarizada y los procesos de formación se presenta una relación de doble vía. En principio, “la función fundamental de las pruebas estandarizadas es comprobar si el sistema escolar está cumpliendo el encargo recogido en las intenciones educativas que se expresan en el currículo” (Martín, 2009, p. 91). Al mismo tiempo, alrededor de las evaluaciones estandarizadas se motivan procesos de enseñanza para aproximar a los estudiantes a los objetos de evaluación. En este sentido, con el propósito de generar procesos de formación más centrados en los estudiantes y menos dependientes de un modelo de transmisión de información centrado en el docente y orientado por la estructura de las disciplinas, proponemos una evaluación que cumpla por lo menos con las siguientes características: (1) que requiera el desarrollo de argumentos más que selección de respuestas preestablecidas, (2) que exija habilidades de pensamiento de orden superior más que la aplicación de recetas, (3) que informe acerca de la capacidad de los estudiantes, independientemente del área o de la vocación profesional que tengan y (4) que ofrezca la posibilidad de aprender y (5) que contribuya al empoderamiento de los docentes, es decir, al desarrollo de su propia profesionalidad (Monarca y Fernández-Agüero, 2018).

En cuanto a la primera característica expuesta, que el estudiante tenga que desarrollar argumentos y no solamente seleccionar una respuesta, vale la pena subrayar que “las preguntas de opción múltiple tienen la ventaja de que pueden procesarse de manera mecánica, pero difícilmente permiten evaluar competencias complejas que requieren del uso de preguntas de respuesta construida o de ejecución” (Martínez Rizo, 2009, p. 35). La evaluación de competencias complejas exigiría en sentido estricto que “las pruebas incluyeran algunos tipos de tareas que no es posible evaluar con preguntas de opción múltiple” (Martín, 2009, p. 93). Esta transformación que pareciera ser de forma, implica pensar en procesos rigurosos de calificación que tengan en cuenta como criterio la posibilidad de servir de instrumento de análisis y provocación de procesos educativos al interior de las instituciones, además del entrenamiento de personas calificadas que hagan las veces de jueces del desempeño de los estudiantes.

La segunda característica enunciada es que la preparación para ella exija que los estudiantes ejerzan activamente el pensamiento y no les sea suficiente conocer recetas para tener un buen desempeño. Lo que se busca con esto es tener una mejor aproximación desde la práctica al objeto de evaluación. Con esto, además de verificar el logro de aprendizajes importantes y complejos por parte de los estudiantes, se garantiza que haya una conexión más cercana con lo que debería ser la evaluación formativa en el aula. Como consecuencia, y en el marco de la relación de doble vía expuesta, los estudiantes deberían desarrollar procesos mentales más complejos y desafiantes. Esto quiere decir que la evaluación debe hacer más énfasis en la producción que en la reproducción (Esquivel, 2009).

Otra de las prácticas de evaluación deseables consiste en arrojar información acerca de la capacidad del estudiante, como ciudadano del mundo y como futuro miembro de distintos equipos de trabajo. Como bien es sabido, la gran mayoría de las evaluaciones tienen el propósito de comprobar el grado de competencia de los estudiantes en áreas como matemáticas, lenguaje o ciencias. Entre las implicaciones de esta selección está el que a los estudiantes que tienen una preferencia por las humanidades, no les preocupa tener un buen desempeño en las pruebas de las llamadas ciencias exactas. De manera recíproca, potenciales ingenieros, arquitectos o matemáticos no deberían afectarse por el puntaje obtenido en evaluaciones de lenguaje o filosofía. No obstante, todos deberían tener como objetivo alcanzar un adecuado desempeño en su vida universitaria y laboral, de manera que les permita pensar razonadamente en el proceso de tomar decisiones o solucionar problemas adecuadamente, sólo por citar algunas actividades que no tienen distinción alrededor de uno u otro quehacer profesional. Por eso es importante pensar en la posibilidad de una prueba neutra respecto a estas orientaciones, es decir, que no favorezca ampliamente a estudiantes que tengan un buen desempeño en las ciencias exactas por encima de quienes lo tienen en humanidades o viceversa.

No menos importante que las características citadas anteriormente es que la evaluación tenga una función pedagógica, es decir, que se pueda aprender a través de ella. Si la evaluación contiene problemas auténticos, relevantes para el contexto y los intereses de los estudiantes, servirá para aproximar a los estudiantes a la realidad y a tener la posibilidad de transformarla. De esta manera, “la evaluación estará relacionada con un modelo cognitivo que no excluye la ayuda social que el enfoque sociocultural aporta con respecto a cómo aprende el estudiante” (Esquivel, 2009, p. 132). Además de esto, “los resultados deberían servir para adelantar un proceso de reflexión colectiva sobre el estado de la educación y los caminos para mejorarla. Para que esto sea posible es necesario invertir en comunicación y difusión tantos o más recursos que en la propia evaluación, antes, durante y después de la misma” (Ravela et. al., 2008, p. 22). La lista podría ser más larga, pero creemos que si se pudiera garantizar que la evaluación cumpla con estas características habría suficientes razones para pensar en ella como motivadora de prácticas pedagógicas distintas a las que se desarrollan actualmente.

Por último, si no se empodera a los docentes se corre el riesgo de tener buenas intenciones sin contar con líderes que hagan posible la concreción de procesos de transformación de las prácticas educativas. Son los maestros en las instituciones educativas quienes deben impulsar actividades que vayan más allá de la aprehensión de contenidos por parte de los estudiantes. Son ellos quienes pueden analizar, profundizar, proponer y orientar las acciones transformadoras que le pueden dar sentido al proceso educativo, a que los estudiantes no reproduzcan las carencias del sistema económico y político en el que estamos inmersos, sino que tengan las herramientas suficientes, como ciudadanos y partícipes activos, para superarlas.

Ahora bien, hasta ahora hemos citado a la evaluación como instrumento sin dedicar mucho tiempo a su contenido, pero ¿qué evaluar? Como un primer criterio de selección, recordemos que dentro de los fines de la educación colombiana se dedica especial atención al desarrollo de la capacidad crítica e investigativa. Adicionalmente, hemos dicho que no se trata de evaluar un área particular y que la idea es que la evaluación sea motivadora de prácticas centradas en el estudiante. En este orden de ideas, pensar en una competencia que se desarrolla de manera óptima a través de prácticas constructivistas podría ayudarnos a identificar un objeto ideal de evaluación. Uno de los objetos de evaluación que cumple con los aspectos mencionados anteriormente es el pensamiento crítico, una competencia general o de carácter transversal definida por Ennis (1987, p.10) como “el pensamiento razonado y reflexivo que se centra en decidir qué creer o hacer”. Luego, las tareas de evaluación deberían desafiar al estudiante no sólo para que decida que creer o hacer, sino para que sustente este proceso de manera argumentativa; es decir, que el instrumento de evaluación le permita mostrar evidencias del proceso de pensamiento razonado y reflexivo, algo que las pruebas actualmente no pueden hacer.

En resumen, hay serios indicios de que la evaluación estandarizada tal como ocurre actualmente tiende a promover prácticas para la obtención de buenos resultados, que distan mucho de lo que debería ser un proceso auténticamente educativo. Si queremos incentivar acciones de formación que estén más alineadas con nuestra visión de la educación, la evaluación misma debe promover que estas acciones se desarrollen, y una forma de hacerlo es que el objeto de evaluación sea una competencia cognitiva de orden superior (como lo puede ser el pensamiento crítico, el reflexivo, o el creativo), para lo cual no sirve como preparación el simple entrenamiento en recetas, o en otras palabras, cuyo *entrenamiento para la prueba* suponga el *desarrollo de la competencia* misma. Proponer una evaluación de una competencia cognitiva de orden superior a gran escala, rigurosamente construida y que cuente con la participación activa de diferentes actores de la comunidad educativa, podría ser un camino para que en el país se desarrollen prácticas pedagógicas más centradas en el estudiante y más consistentes con una visión contemporánea del aprendizaje.

Referencias bibliográficas

- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18(8). DOI <http://epaa.asu.edu/ojs/article/751>
- Decreto 1055, 4 de abril de 2011, Colombia.
- Ennis, R. H. (1987). A taxonomy of critical thinking dispositions and abilities. En J. B. Baron y R. J. Sternberg (Eds.), *Teaching Thinking Skills* (pp. 9-26). New York: Freeman and Company.
- Esquivel, J. M. (2009). Evaluación de los aprendizajes en el aula: Una conceptualización. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 127-144). Madrid: Santillana.
- Ferrer, G. (2009). Las evaluaciones regionales y nacionales en América Latina. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 53-64). Madrid: Santillana.
- Gaviria, A., Páez, G. y Toro, J. (2013). Cobertura y calidad en la educación superior en Colombia. En L. E. Orozco (Ed.), *La educación superior: retos y perspectivas* (pp. 79-119). Bogotá: Uniandes.
- Granovsky, M. (2003). La evaluación como fetiche. UNESCO (Ed.). *Evaluar las evaluaciones: Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa* (pp. 97-110), Buenos Aires: IPE-UNESCO.

- Hernández, O. (2012). Prácticas en instituciones escolares de la ciudad de Bogotá asociadas con la preparación de las pruebas SABER 11. Contraste según su nivel de desempeño y su contexto sociocultural. ICFES (Ed.). *Estudios sobre calidad de la educación en Colombia* (pp. 43-66). Bogotá: ICFES.
- ICFES (2010). *Saber 5° y 9° 2009 resultados nacionales. Resumen ejecutivo*. Bogotá: ICFES.
- ICFES (2018a). *Resultados nacionales Saber 3°, 5° y 9° 2012-2017*. Bogotá: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.
- ICFES (2018b). *Resultados nacionales 2014II – 2017II Saber 11*. Bogotá: ICFES.
- ICFES (2018c). *Informe nacional de resultados para Colombia-PISA 2018*. Bogotá: ICFES.
- ICFES (2011). *Estudio Internacional del Educación cívica y ciudadanía ICCS 2009. Informe de resultados de Colombia*. Bogotá: ICFES.
- ICFES (2012). *Colombia en PIRLS 2011, síntesis de resultados*. Bogotá: ICFES.
- Ley General de Educación (115 de 1994). *Diario Oficial*, 41214, 8 de Febrero. Colombia
- Ley 1324. *Diario oficial*, 47409, 13 de julio de 2009, Colombia.
- LLECE (2012). “Entrevista a Julián P. Mariño, Director de Evaluación del ICFES”. Santiago de Chile: UNESCO.
- López, N. y Puentes, V. (2010). *La evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Estado del arte*. Trabajo presentado en el Congreso Iberoamericano de Educación METAS 2021. Buenos Aires, 13 al 15 de septiembre de 2010. Disponible en <https://bit.ly/3hZRehr>
- Martín, E. (2009), Currículo y evaluación estandarizada: colaboración o tensión. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 89-98). Madrid: Santillana.
- Martínez Rizo, F. (2001). Evaluación educativa y pruebas estandarizadas. Elementos para enriquecer el debate. *Revista de la educación superior*, 30(4), 71-85.
- Martínez Rizo, F. (2009). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 27-40). Madrid: Santillana.
- Monarca, H. (2012). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. *Perfiles Educativos*, 14(135), 164-176.

- Monarca, H. y Fernández-Agüero, M. (2018). Opinión del profesorado sobre las fortalezas y debilidades de las evaluaciones externas de aprendizaje en España. *Educación XXI*, 21(2), 249-273.
- Montoya, J. (2012). *The field of curriculum studies in Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Moreno, T. (2010). Lo bueno, lo malo y lo feo las muchas caras de la evaluación. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(2), 84-97.
- Murillo, F. J. y Román, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97-120.
- Ravela, P. (2006). *Fichas didácticas para comprender las evaluaciones educativas*. Santiago de Chile: PREAL.
- Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez, F., Aylwin, M. y Wolff, L. (2008). *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. Santiago de Chile: PREAL.

Noticias en periódicos

- El Tiempo* (2011), “Investigan fraude en exámenes del ICFES”, Colombia, 22 de septiembre.

Para este capítulo:



Ortiz Morales, F. y Montoya Vargas, J. (2020). Transformación de la evaluación estandarizada en Colombia: una ruta para promover el pensamiento crítico. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 100-119). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Capítulo VI

El uso público del programa PISA en Argentina. Entre los medios de comunicación y la administración educativa

Lucrecia Rodrigo¹

1. Introducción

En el año 2012 Argentina integró la quinta edición del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las pruebas PISA evalúan estudiantes que están por finalizar la educación obligatoria en tres áreas consideradas claves: Lectura, Matemáticas y Ciencias. Específicamente, aplica pruebas a los alumnos con una edad comprendida entre los quince años y tres meses y los dieciséis y dos meses que han terminado al menos seis años de enseñanza obligatoria, independientemente del curso o tipo de escuela en que estuvieran matriculados, y si están o no escolarizados a tiempo completo o parcial.² PISA se distingue también por no evaluar conocimientos curriculares, sino competencias consideradas necesarias para la vida adulta. Desde esta perspectiva, por competencia se hace alusión a una combinación de destrezas, conocimientos y actitudes. No se trata entonces de una evaluación de los conocimientos establecidos en los programas de enseñanza oficial, sino de la capacidad de los estudiantes para aplicar los conocimientos aprendidos, transferir la información a nuevos contextos y resolver problemas de la vida diaria (OCDE, 2008).

Argentina integró cuatro de las cinco ediciones de PISA (PISA Plus 2001, 2006, 2009 y 2012). En el año 2012 lo hizo junto a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay entre los países de la región.³ Como venía ocurriendo en las ediciones anteriores

¹ Doctora en Educación por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencias por la Educación por la Universidad de Buenos Aires. Profesora de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y de la Universidad Nacional de Río Negro. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Email: lucrecia.rodrigo@gmail.com

² Una de las características principales de PISA es que la definición de su población no está sujeta a las estructuras institucionales de los sistemas educativos de cada país sino a la edad de los alumnos, que es la que se toma como base para establecer la comparabilidad internacional.

³ La participación de los gobiernos latinoamericanos en las pruebas PISA no siempre ha sido sistemática; por otra parte, en sus inicios quedó circunscripta a cuestiones básicas de la evaluación (traducción de los ejercicios, aplicación de las pruebas, calificación de las respuestas abiertas y envío de los resultados a los organizadores)

(Rodrigo, 2010 y 2013), los estudiantes argentinos se distinguieron por sus bajas puntuaciones en las tres áreas examinadas. Los resultados se ubicaron por debajo de la media internacional, fijada alrededor de los 500 puntos para los países miembros de la OCDE.⁴ El rendimiento sí fue similar al de sus países vecinos, con excepción de Chile y Uruguay que puntuaron algo mejor en las mismas pruebas.⁵ Exactamente, en PISA 2012 Argentina logró apenas 388 puntos en Matemáticas, 396 en Lectura y 409 en Ciencias. Por primera vez, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tuvo su relevamiento propio, obteniendo resultados levemente por encima del promedio general del país.⁶ Las puntuaciones medias de Argentina estuvieron en sintonía con las conseguidas en ediciones anteriores. Por ejemplo, en PISA *Plus* (2001) el país alcanzó un promedio de 418 puntos en Lectura, siendo de 388 en Matemática y de 396 en Ciencias. Algo similar ocurrió en PISA 2006 donde los resultados fueron de 374 puntos en el área de Lectura, 381 en Matemáticas y 391 en Ciencias. Finalmente, en PISA 2009 donde se observa una leve mejoría, las puntuaciones siguen siendo similares en las tres áreas: 398 puntos en Lectura, 388 en Matemática y 401 en Ciencias.

Recordemos que en PISA cada estudiante obtiene una puntuación de acuerdo con el número y dificultad de ejercicios que ha sido capaz de responder, siendo clasificados en una escala que cubre cinco niveles de dificultad en Lectura y seis en Matemáticas y Ciencias.⁷ En las tres áreas evaluadas se considera que es a partir del nivel dos cuando los estudiantes comienzan a manifestar las competencias necesarias para participar "eficazmente" en situaciones de la vida real, en términos de PISA (OCDE, 2008). Cabe señalar que la resolución de las actividades clasificadas en este nivel apenas requiere que los estudiantes razonen de

(Martínez Rizo, 2006). A partir del año 2005 comienzan a perfilarse algunos cambios como consecuencia de la creación del Grupo Iberoamericano de PISA (GIP). Este grupo formado inicialmente por España, Portugal, México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay tiene por propósito lograr una mayor injerencia de sus países en la aplicación de la evaluación y en el análisis de los resultados (OCDE/GIP, 2009). Entre los principales logros del GIP destaca la incorporación en las pruebas PISA 2009 de unidades de ítems desarrolladas en los países iberoamericanos. Se consiguió también aplicar unidades de baja dificultad, de manera de describir con mayor precisión las competencias de los jóvenes que no consiguen el nivel más bajo en las evaluaciones de PISA (GIP, 2009). En el año 2008 se sumaron al GIP Panamá, Perú y la República Dominicana.

⁴ Exactamente, la media para los países de la OCDE fue de 494 puntos en Matemáticas, de 496 en Lectura y de 501 en Ciencias (OCDE, 2013).

⁵ Por ejemplo, en el ranking de PISA 2012 para el área de Matemáticas Chile ocupó el puesto 47, seguido por México en el 49, Uruguay en el 51, Costa Rica en el 52, Brasil en el 54, Argentina en el 55, Colombia en el 58 y Perú en el último lugar. En Lectura Chile se situó en el puesto 43, Costa Rica en el 45, México en el 48, Uruguay en el 50, Brasil en el 51, Colombia en el 53, Argentina en el 57 y Perú nuevamente en el último puesto de la comparación. Algo similar ocurrió en Ciencias donde Chile se situó en el puesto 43, Costa Rica en el 47, Uruguay en el 50, México en el 51, Argentina en el 54, Brasil en el 55, Colombia en el 56 y Perú en último lugar (OCDE, 2013).

⁶ Los resultados de la CABA fueron los siguientes: 418 en matemáticas, 429 en lectura y 425 en ciencias.

⁷ En PISA 2012 el nivel 6 de la escala de Matemática supone una puntuación por encima de los 669 puntos; el nivel 5 se sitúa entre los 607 y 669 puntos; el nivel 4 entre los 545 y 607 puntos; el nivel 3 entre los 482 y 545 puntos; el nivel 2 entre los 420 y 482 puntos; y el nivel 1 entre los 358 y 420 puntos (OCDE, 2013).

manera directa y efectúen interpretaciones literales.⁸ La atención se pone entonces en el porcentaje de estudiantes ubicados en los extremos de la escala.⁹ Los datos de PISA 2012 muestran que en el conjunto de países de la OCDE alrededor del 23% de los estudiantes fueron agrupados por debajo del nivel dos en Matemáticas. En Argentina el porcentaje llegó al 66%, en Brasil al 67%, en Colombia al 74% y en Perú alcanzó el 75%. En Uruguay, México y Chile los porcentajes fueron algo menores, respectivamente del 56%, 55% y 51%. Respecto a los estudiantes ubicados en el extremo superior de la escala, en los países de la OCDE alrededor del 13% se situó entre el nivel cinco y seis de la escala de Matemáticas. En Argentina apenas el 0,3% de los estudiantes logró resolver los ejercicios de tales niveles, ocurriendo algo similar en Brasil (0,8%), Colombia (0,3%), México (0,6%) y Perú (0,6%). Relativamente mejor fue la situación de Chile y Uruguay con algo más del 1% de los alumnos situados entre el nivel cinco y seis. En definitiva, en todas las evaluaciones el rendimiento de los jóvenes argentinos fue inferior respecto a los países más ricos de la OCDE; no obstante, ha sido similar al de sus países vecinos, tal el caso de Brasil, Uruguay, Colombia y México.¹⁰ Cabe indicar también que las puntuaciones argentinas se mantuvieron estables a lo largo de los años. Una situación similar se observa en casi todos los estados latinoamericanos, aunque Uruguay y Chile mejoraron su desempeño en las últimas pruebas. Ahora bien, antes de continuar con el análisis propuesto, es importante señalar que los datos de PISA aquí presentados deben ser leídos a la luz de los procesos de extensión de la obligatoriedad que atraviesan a sistemas educativos como el de Argentina.¹¹ Cuando los sistemas de enseñanza transitan situaciones de ampliación del acceso a niveles históricamente negados para buena parte de la población (en el caso de Argentina, la enseñanza secundaria), es probable que los resultados de desempeño en pruebas estandarizadas como PISA sean bajos. Esta situación contrastaría con aquella de los países miembros de la OCDE, que se distinguen en su gran mayoría por tener cubierta desde hace tiempo la escolaridad hasta el nivel secundario.

⁸ Específicamente, para el área de las Matemáticas el nivel 2 supone que los alumnos interpreten y reconozcan situaciones en contextos que sólo requieren una inferencia directa. Se espera que estos alumnos puedan extraer información pertinente de una sola fuente y hagan uso de un único modelo representacional. Los alumnos de este nivel pueden también utilizar algoritmos, fórmulas, procedimientos o convenciones elementales. Son capaces de efectuar razonamientos directos e interpretaciones literales de los resultados (OCDE, 2008).

⁹ Al respecto, y aunque sea un argumento duramente cuestionado, la OCDE sostiene que la proporción de mano de obra de una sociedad compuesta por trabajadores con alto nivel de formación supone un factor de crecimiento económico; por el contrario, el número de alumnos con bajo nivel de aptitud es un indicador negativo de la capacidad de los ciudadanos para participar en el mercado laboral (OCDE, 2008).

¹⁰ Los resultados de Brasil en PISA 2012 fueron de 391 puntos en Matemáticas, 406 en Ciencias y 410 en Lectura. En Colombia se situaron en los 376, 405 y 403 puntos, respectivamente. En una situación parecida se encontró Uruguay con 409 puntos en Matemáticas, 415 en Ciencias y 411 en Lectura. México obtuvo una puntuación de 413 en Matemáticas, 416 en Ciencias y 424 en el área de Lectura. Algo mejor fueron las puntuaciones de Chile: 423 en Matemáticas, 445 en Ciencias y 441 en Lectura (OCDE, 2013).

¹¹ En el país en el año 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), que establece entre sus principales cuestiones la extensión de la obligatoriedad escolar al nivel secundario.

¿Cómo han sido percibidos y utilizados los resultados de PISA 2012 en Argentina? De manera similar a lo que ocurre en buena parte de los países que integran la evaluación, cada vez que se hacen públicos los datos de PISA resurge en el país cierto debate educativo que se distingue por combinar el lamento, las acusaciones y las justificaciones de la "crisis" del sistema escolar. En la escena mediática aparecen culpables y "recetas" de especialistas, funcionarios y periodistas que tendrían las claves para alcanzar el éxito educativo. Por lo general, se suele recurrir a respuestas de sentido común que aspiran proporcionar soluciones simples y rápidas a los bajos resultados de la educación argentina. Esta manera particular de interpretar las publicaciones y resultados de PISA no es propia del país, tal como ha puesto de manifiesto la literatura sobre la temática (Barquín *et. al.*, 2011; Figazzolo, 2008; Luzón y Torres, 2013a; Massot *et. al.*, 2006). Ahora bien, lo llamativo de países como Argentina no es sólo el tratamiento superficial de los datos por parte de los medios de comunicación, sino también la escasa utilidad que las administraciones gubernamentales brindan a los mismos cuando sistemáticamente aceptan participar de estas experiencias internacionales de evaluación.

Indagar en el uso público de los datos de PISA en Argentina es el propósito del presente trabajo. Dos son las cuestiones que nos proponemos examinar. En primer lugar, estudiar la manera en que los medios de comunicación, en particular la prensa escrita, percibieron y transmitieron los resultados de PISA 2012 en el país. Aunque buena parte del éxito de PISA encuentre relación con la poderosa estrategia de comunicación de sus resultados, impulsada y legitimada por la OCDE a nivel mundial (Jakobi y Martens, 2007), distintas investigaciones han demostrado que la utilización de esta información por parte de los medios de comunicación se ha distinguido por la simplificación y por quedar acotada a las primeras semanas de publicarse los resultados de las pruebas (Cueto, 2005; Ferrer y Arregui, 2006; Luzón y Torres, 2013a; Ravela, 2006a, 2011). En segundo lugar, nos interesa examinar la utilización y el tratamiento que la administración pública de Argentina brinda al conocimiento generado por evaluaciones como PISA, ya sea para la elaboración de informes gubernamentales, para la puesta en marcha de campañas de ejercitación, para la promoción de investigaciones científicas, entre otros usos. Consideramos que indagar en esta cuestión es fundamental, pues una de las principales funciones de la delegación gubernamental encargada de poner en marcha las evaluaciones internacionales en el país, es promover en el ámbito nacional el uso de sus resultados.¹² Finalmente, nos preguntamos por qué integran evaluaciones del tipo de PISA gobiernos como el argentino donde el tratamiento de la información generada es muy escaso. Abordar esta cuestión nos conduce a reflexionar acerca del lugar que ocupan las pruebas estandarizadas de rendimiento escolar y los organismos internacionales que las impulsan. En esta línea, el interrogante que nos planteamos es si realmente estudios como PISA merecen

¹² A partir del año 2016, la DiNIECE deja de existir y las acciones vinculadas a la evaluación del sistema educativo son diseñadas y desarrolladas por la actual Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio Nacional de Educación y Deportes.

tener, por parte de las administraciones educativas nacionales, cierto tratamiento especial; sobre todo, cuando se observa un profundo cuestionamiento por parte de la literatura especializada hacia este tipo de iniciativas. Se sugiere, al respecto, que estudios como PISA forman parte del proceso de construcción de un espacio multilateral para la creación e intercambio de conocimiento para la política educativa global (Carvalho, 2009). Sus datos, informes y acciones suponen discursos de regulación transnacional de la política (Barroso y Carvalho, 2008; Carvalho, 2009), legitimados y difundidos por organizaciones internacionales como la OCDE, que se han convertido en poderosos actores que inciden en los procesos de globalización de la educación que impactan, no sin tensiones, en las agendas gubernamentales nacionales (Dale, 2007; Grek, 2009; Luzón y Torres, 2013b; Popkewitz, 2013).

2. Percepciones y opiniones sobre PISA 2012 en la prensa argentina

A nivel mundial es indiscutible la resonancia mediática de PISA. Entre otras cuestiones, su éxito se explica por la novedad que dicho estudio supuso a escala global, ya sea por tratarse de pruebas aplicadas en varios países al mismo tiempo, por la rigurosidad y validez estadística de sus instrumentos, por la regularidad periódica de su aplicación, por la generación de sus propios datos, por la participación cada vez mayor de los gobiernos, por aplicar pruebas centradas en competencias y no en contenidos curriculares, entre otras razones (Bolívar, 2011). Los países latinoamericanos no han sido ajenos a dicha situación, ocupando PISA una parte importante del espacio público educativo. Particularmente, en esta sección examinaremos la repercusión mediática de PISA 2012 en Argentina, específicamente en la prensa escrita. Para tal propósito recurriremos a la base de noticias de dos de los principales periódicos con mayor tirada nacional: *Clarín* y *La Nación*. Específicamente, analizaremos aquellas noticias relacionadas con PISA en Argentina durante las dos primeras semanas del mes de Diciembre del año 2013, cuando fueron publicados los resultados por parte de la OCDE.¹³ Conocer el tratamiento mediático que la prensa efectúa de los resultados de PISA, ayuda a indagar en el impacto que estas evaluaciones podrían tener en la política educativa actual. Fundamentalmente, porque PISA no supone exclusivamente un informe sobre el nivel de competencia de los estudiantes que están por finalizar su educación obligatoria a nivel mundial, sino porque representa también un arquetipo de discursos y prácticas entrelazadas cuyo objetivo es incidir en la política educativa global y nacional en particular (Martens, Nagel y Windzio, 2010). Asimismo, analizar el tratamiento que la prensa efectúa sobre sus datos, ayuda en la comprensión del proceso de construcción de la realidad social educativa; sobre todo, del rol que los medios de comunicación juegan en tanto actores que generan una infinidad de discursos vinculados con la política educativa nacional y con la calidad en particular (Luzón y Torres, 2013a).

¹³ De manera oficial los datos de PISA 2012 fueron publicados el 03 de Diciembre de 2012 por la propia OCDE.

¿Cómo han percibido los resultados de PISA 2012 los dos periódicos argentinos? Luego de que la OCDE hiciera públicos los resultados de su último estudio, de manera veloz en Argentina la prensa se hizo eco de sus principales resultados. No obstante, el interés mediático del informe en el país, igual que las noticias generadas sobre el mismo, no duraron más de dos semanas aproximadamente. La mayoría de notas consultadas transcurrieron entre los días 2 y 14 de Diciembre de 2013, período en el que la OCDE publicó de manera oficial el último informe PISA. Es precisamente durante este lapso de tiempo cuando se observa la mayor cantidad de noticias relacionadas con la evaluación. Ahora bien, en sus inicios las noticias sobre PISA fueron relativamente breves y buscaron poner en primer plano la "crisis" endémica de la educación argentina. Progresivamente, este tipo de tratamiento fue disminuyendo para dar paso a un conjunto de notas, entrevistas y editoriales que se propusieron identificar una serie de medidas paliativas de la "crisis" educativa del país. Se observan, en tal sentido, aquellos análisis de los expertos en educación, de los profesores universitarios o de los consultores de las más variadas organizaciones que se presentan como las voces autorizadas para emitir opinión sobre los resultados. Se recurre también a los responsables políticos de turno y a algunos referentes sindicales para justificar o deslegitimar los datos publicados. En los dos periódicos analizados, la mayoría de noticias sobre PISA han sido publicadas en la sección *Sociedad y Cultura*, que se ha dedicado a la educación cuando el tema así lo ha requerido. Hay algunas excepciones, como son los días de más impacto y difusión a raíz de la publicación del informe, donde se le dedica a PISA alguna editorial, reflexión de expertos o entrevistas a responsables políticos. Antes de continuar, es importante señalar que en el momento del análisis aquí presentado, tanto el periódico *Clarín* como *La Nación*, se caracterizan por su posición política opositora al gobierno argentino de los últimos años.¹⁴ Esta cuestión merece tenerse en cuenta al interpretar el tono con el cual se expresan las distintas noticias sobre PISA, así como el uso que del programa se efectúa para legitimar o no determinados discursos y políticas educativas.

Como señalamos, uno de los principales rasgos de las noticias vinculadas a PISA en la prensa argentina se distingue por la recurrente denuncia del bajo nivel del alumnado, así como por responsabilizar a las autoridades educativas de turno por la carencia e ineficacia de las medidas empleadas. Aparecen así, titulares como los siguientes: "*Mala nota para la*

¹⁴ Este hecho se hace aún más evidente en el periódico *Clarín*, que en los últimos años ha mantenido una dura "batalla" con el gobierno argentino de C. Fernández de Kirchner impulsada por el debate y posterior sanción de la Ley de Medios (Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual). Esta ley, promulgada en Octubre de 2009, establece las normas para regir el funcionamiento y la distribución de licencias de los medios radiales y televisivos en el país. Desde sus inicios, el Grupo Clarín impugnó la aplicación de cuatro de sus artículos, cuestionando aquellos aspectos que limitaban la acumulación de licencias de televisión y que obligaban a la desinversión de los grupos económicos que se hallaran más allá de esas limitaciones, entre éstos el propio Grupo Clarín. Esta postura paralizó la plena aplicación de la Ley durante más de cuatro años, hasta que en octubre del año 2013 la Corte Suprema Argentina dictó un fallo que determinó la constitucionalidad general de la ley.

Argentina en el Informe PISA" (La Nación, 2013a); "Estancados en un muy bajo nivel educativo" (Llach, 2013). Entre las editoriales analizadas, cabe destacar el siguiente párrafo publicado por el periódico La Nación (2013b): "La Argentina continúa entre los países con peor calidad educativa del mundo, y las culpas sobre las fallas abarcan a todos los protagonistas del proceso". En la mayoría de estas noticias la educación queda definida a partir de los siguientes términos: "desaprobada", "estancada", "reprobada", "en crisis", etc. Así, y de manera similar a lo sucedido en otros países, en Argentina los informes PISA suelen presentarse como la "insatisfacción de los perdedores" en una carrera al estilo deportiva (Bolívar, 2011). La constante referencia a la "debacle" de la educación argentina, al "retroceso" de su calidad y a las "malas notas" obtenidas derivan de análisis simplistas e interesados que los propios medios de comunicación efectúan sobre los rankings de logro educativo elaborados por la OCDE. En tal sentido, cada vez que los resultados son exhibidos oficialmente, los titulares de la prensa destacan que el país se encuentra en los últimos lugares de la comparación. Veamos a continuación algunos ejemplos: "La Argentina continúa entre los países con peor calidad educativa del mundo. Ocupa el puesto 59 entre 65 naciones evaluadas en las pruebas PISA, un lugar por debajo de la última medición, en 2009" (La Nación, 2013c); "El país cayó del puesto 58 al 59, sobre un total de 65 participantes" (Clarín, 2013a); "Argentina, entre los últimos puestos en un ranking mundial de educación" (Clarín, 2013b), "Argentina bajó otro escalón en el ranking de educación. Quedó 59 entre 65 países. La peor falla: los chicos no entienden lo que leen. En la región, a Uruguay, México, Chile, Brasil y Costa Rica les fue mejor (Clarín, 2013c). En la misma línea se sostiene lo siguiente: "el aprendizaje en las escuelas argentinas está estancado desde hace 12 años: el dato se desprende de la última prueba PISA, que se divulgó ayer y que dejó a la Argentina en el puesto 59 entre 65 países. El País retrocedió un lugar con respecto a la última edición, de 2009, y quedó 6° en la región, por detrás de Chile, México, Uruguay, Costa Rica y Brasil. Solo superó a Colombia y a Perú, el último de la lista global" (Clarín, 2013c).

Prevalece también en las noticias examinadas cierto sentimiento de admiración hacia los gobiernos situados en los primeros puestos de la comparación, tal como ya sucediera con Finlandia en ediciones anteriores y con algunos países asiáticos como Japón y Corea del Norte en el último informe. Por ejemplo, se visualizan titulares como el siguiente *"Shanghai: las razones del éxito" (Clarín, 2013d)*. Sin duda, esta manera particular de percibir y tratar los datos de PISA conduce a una lectura superficial de la información. Así, al establecerse un único patrón a partir del cual han de medirse los distintos países, se construye una distribución donde los sistemas educativos ocupan una posición relativa. Presentar los resultados de PISA en una tabla de posiciones entre los países conduce a una lectura descontextualizada que se limita exclusivamente a la comparación.

Es interesante observar también cómo junto a la publicación de los resultados en tanto noticia preocupante y dramática, desde los medios se identifican un conjunto de razones que

se perfilan como las “culpables” del “fracaso escolar” de Argentina. La publicación de los datos de PISA traslada, así, a la opinión pública la discusión acerca de los determinantes del éxito/fracaso escolar. Especialistas y funcionarios alzan su voz para plantear y explicar el estado de crisis del sistema educativo del país. Por ejemplo, en dos notas del diario *Clarín* (2013e y 2013f) donde se entrevista a un grupo de expertos, se destaca un conjunto de prioridades para mejorar la calidad. Entre éstas surgen las siguientes: 1) transformar la formación docente; 2) centrar la política educativa en los alumnos y en sus capacidades para desarrollar en la escuela; 3) ampliar la jornada extendida; 4) universalizar el jardín de infantes; 5) invertir de manera sostenida; 6) revalorizar la figura del docente (económica y formativa); 7) considerar a la educación como una política de Estado; 8) recuperar la calidad educativa; entre otras. Estas medidas, con las que sería prácticamente imposible estar en desacuerdo, son presentadas con una alta dosis de liviandad, sin destacar la complejidad que las mismas suponen en cada una de las realidades educativas nacionales.

Por otra parte, la prensa argentina identifica y destaca ciertas cuestiones de orden político en relación al programa PISA. En tal sentido, se subraya el desinterés y la poca relevancia otorgada a PISA por parte del Ministerio de Educación de la Nación. Se advierte así, que el gobierno justifica los malos resultados con cierta actitud de resistencia a la evaluación. A modo de ejemplo se reproducen los siguientes titulares: *"Sileoni, el único que relativizó los resultados"* (*Clarín*, 2013g y 2013h); *"La mediocridad se resiste a ser evaluada"* (*La Nación*, 2013d).¹⁵ En esta última nota se agrega "(...) tan pronto se conocieron los últimos resultados desastrosos de la evaluación correspondiente a la Argentina en las pruebas PISA sobre operaciones simples de matemáticas y comprensión de lectura, rendidas en el ámbito irreprochable de la Organización Mundial para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, anunció que el país se abstendría de nuevas participaciones. Nada de resultados incómodos". Como se desprende, la prensa se hace eco de cierta desconfianza y resistencia por parte del Ministerio de Educación hacia los datos de PISA, que coincidiría con las principales críticas dirigidas a este tipo de estudios por la literatura especializada. Así, entre los argumentos señalados por el Ministro de Educación destaca la referencia a la desigualdad estructural entre los países evaluados (por ejemplo, el nivel de riqueza económica), los problemas de inclusión educativa que distinguen al país y las recientes mejoras en cuanto a las tasas de escolarización. Se expresan reparos en torno a qué es lo que se compara, cómo se conforman las muestras, cómo se analizan los contextos sociales y educativos en que se toman las pruebas, y cómo se difunden sus datos. Desde estos espacios gubernamentales se sostiene que los resultados son los esperables en función de ciertas variables contextuales (nivel de desarrollo económico, tasas de escolarización, nivel educativo de la población, nivel de gasto en educación, etc.) (Ravela,

¹⁵ Alberto Sileoni era el Ministro de Educación del gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

2011). Las palabras del Ministro de Educación, reproducidas por el diario *Clarín* (2013g), son ilustrativas: "*Queremos evaluar un sistema educativo como una integralidad. No es posible separar calidad educativa de inclusión; es indispensable adoptar una concepción amplia de calidad educativa que incorpore al análisis otras dimensiones*".¹⁶ La sospecha y cautela hacia PISA no se observa sólo en gobiernos como Argentina que han obtenido sistemáticamente bajos resultados, sino también en países europeos como Francia y Alemania (Bos y Schwippert, 2009; Urteaga, 2010). Por otra parte, coincide con los principales argumentos de aquellos especialistas que sostienen cierta mirada crítica hacia PISA, ya sea en lo referente a la forma en que se interpretan sus resultados, a los procesos que dicho estudio pone de manifiesto, a la centralidad que se les adjudica a los aspectos económicos de la educación, entre otros (Barquín *et. al.*, 2011).¹⁷ Desde estas posiciones se alude principalmente a los efectos descontextualizadores de las evaluaciones internacionales, en el sentido de que no tienen presente las distintas realidades culturales, sociales y curriculares (Barquín *et. al.*, 2011). Ahora bien, lo interesante es avanzar en la identificación y comprensión de las lógicas políticas que subyacen detrás de las decisiones de países como Argentina de continuar integrando experiencias de evaluación de esta índole, pese a que en varias oportunidades es el propio gobierno quien se distingue por un discurso cuestionador y de desconfianza hacia las pruebas.

Como se desprende de las noticias examinadas, a la hora de presentar los resultados de PISA tanto el periódico *La Nación* como *Clarín* destacan el descrédito general del sistema educativo argentino, la búsqueda de posibles culpables, el sentimiento de que las políticas educativas actuales no están siendo exitosas, y que a los responsables políticos poco le interesan sus resultados. En este sentido, es habitual emplear los datos de PISA como un medio de confrontación entre el gobierno y la oposición política. El tratamiento que los dos periódicos argentinos brindan a los datos de PISA estarían así, en sintonía con los resultados de distintas investigaciones llevadas a cabo en diferentes regiones del mundo (Ferrer *et. al.* 2006; Figazzolo, 2008; Massot *et. al.* 2006; Ravela, 2006a, 2006b, 2011). En general, estos trabajos señalan que la información brindada por los medios de comunicación se caracteriza por la escasa racionalidad del análisis, dando lugar a cierta tergiversación catastrofista de los datos que podría también operar de manera negativa en las escuelas (Massot *et. al.*, 2006). La

¹⁶ Al respecto, cabe agregar que en Junio del año 2013, el gobierno argentino junto a otros países del MERCOSUR firmó una declaración para que estudios internacionales del rendimiento escolar como PISA tengan en cuenta las realidades sociales y culturales de la región. En este caso, la carta fue firmada por el ministro de Educación de Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador y Bolivia, y estuvo dirigida al director de PISA, Andreas Schleicher. El antecedente de dicha declaración fue el Seminario MERCOSUR sobre "Políticas de Evaluación Educativa para la Región", llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires durante el mes de Marzo de 2013. El documento base para el encuentro se tituló *Hacia la generación de criterios regionales para la evaluación*.

¹⁷ Un nutrido grupo de especialistas (83 en total, procedentes en su mayoría de Estados Unidos y Gran Bretaña) han firmado y enviado una carta al director de PISA (Andreas Schleicher) que cuestiona la relevancia, transparencia y objetivos de la evaluación (*El País*, 2014).

simplificación informativa, a partir de eslóganes y hasta de manipulación al presentar los resultados, estaría sin duda condicionando a buena parte de la opinión pública (Bolívar, 2011). Los medios de comunicación vulgarizan, reducen y simplifican los informes, repitiendo la mayoría de las veces las "notas" conseguidas por los países (Barquín *et. al.*, 2011). La descontextualización de la información y la manera hegemónica de presentar sus resultados en función de un único puntaje para los países conduce hacia la sobresimplificación de PISA. Como quedó señalado, la prensa desconoce los aspectos más complejos de los resultados y refuerza la dicotomía "ganadores/perdedores" en la carrera por la calidad de los sistemas educativos. Se destacan así, las posiciones en el ranking y, cuando a los países les va mal, se apela a títulos de tintes dramáticos y escépticos.

3. La administración pública de Argentina y PISA: entre la reproducción de los informes oficiales y el "entrenamiento" en la lógica de la evaluación

Al tratamiento descontextualizado y acotado que los dos periódicos analizados efectúan de los datos de PISA, se suma la escasa relevancia y utilidad que la administración pública del país ha brindado a los mismos. Esta situación se encuentra en sintonía con cierto sentimiento de desconfianza y escepticismo hacia la propia evaluación, tal como hemos dado cuenta en el apartado anterior. En tal sentido, la posición de Argentina podría ser interpretada del siguiente modo. Por una parte, y dado el compromiso del país de continuar integrando las futuras ediciones de PISA, es posible sostener que gobiernos como Argentina se encuentran inmersos dentro de procesos internacionales de regulación de la educación. Pero, por otra parte, el país no pareciera transitar un proceso de "alineación" sin fisuras y contradicciones con este tipo de políticas, pues el desinterés que la administración nacional manifiesta, ya sea a través de las declaraciones en la prensa como en la escasa utilidad que les proporciona a sus datos, estaría informando acerca de ciertas resistencias a estos mecanismos de gobernanza global de la educación. Veamos a continuación lo dicho hasta aquí.

En Argentina, la información provista por PISA es poco utilizada para efectuar posteriores análisis, ya sea reportes nacionales, investigaciones, estudios de tendencias, etc. Por lo general, sólo se confeccionan y publican los informes nacionales que suponen simples transcripciones de los documentos efectuados por la OCDE, sin demasiadas elaboraciones propias y análisis estadísticos. Así, al indagar en la producción científica de la DiNIECE sobre los datos provistos por PISA observamos que su producción es muy limitada.¹⁸ Por un lado, destacan los escuetos informes gubernamentales correspondientes a cada una de las ediciones que

¹⁸ Recordemos que la DiNIECE (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa) depende de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo y se distingue por ser la unidad del Ministerio de Educación responsable de: a) desarrollar el Sistema Federal de Información Educativa; b) evaluar el sistema educativo nacional; y c) diseñar y desarrollar investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas.

Argentina integró. Por otro lado, existen toda una serie de documentos oficiales cuyo propósito es familiarizar a los profesores y estudiantes en la resolución de los ejercicios de las pruebas PISA.

Hasta el momento de elaboración de este artículo, sólo se contaba con tres informes nacionales disponibles en la página web de la DiNIECE. El primero, corresponde a *PISA Plus* y supone un análisis acotado a los principales resultados del país. El documento titulado *Informe Nacional República Argentina* tiene fecha de edición Junio de 2004, casi tres años después de publicarse los primeros resultados (Noviembre de 2001). Se distingue por una primera sección donde se describen las principales características de PISA, así como algunos rasgos de la muestra argentina, para pasar luego a un escueto análisis estadístico de las puntuaciones conseguidas. El tratamiento de los datos es descriptivo y se basa en la recuperación de los resultados logrados por los estudiantes en las tres áreas examinadas, así como en la identificación de algunos factores asociados al rendimiento como son los familiares y escolares.¹⁹ El Informe del año 2006 es más completo. El documento titulado *PISA 2006. Informe Nacional*, publicado en el año 2008, supone una descripción de mayor densidad conceptual de la posición de Argentina, pues no sólo se hace referencia a las características de la evaluación y de sus ejercicios, sino que también se dispone de información y de algunos análisis elaborados exclusivamente para el caso nacional. A modo de ejemplo, se presenta información detallada sobre la muestra argentina, se efectúan comparaciones de rendimiento regionales y se analiza el impacto de una serie de factores asociados al rendimiento (por ejemplo, familiares e institucionales) en el área de Ciencias.²⁰

¹⁹ Este Informe cuenta con 68 páginas, en su mayoría destinadas a transcribir los rasgos de PISA y los ejercicios de las pruebas. Se organiza de la siguiente manera: 1) Introducción (PISA, Países que intervienen; Ciclo de evaluación; Objetivo y contenidos del programa; La capacidad lectora, matemática y científica; Información esperada; Características y estructura de los instrumentos; Implementación de la prueba en Argentina); 2) Capacidad Lectora en el programa PISA (La definición de Capacidad Lectora y su contexto en el programa PISA; La Capacidad Lectora y sus tres dimensiones; Niveles de logro y tareas requeridas; Resultados); 3) Capacidad Matemática y Científica en el programa PISA (La definición de Capacidad Matemática y su contexto en el programa PISA; La capacidad Matemática y sus tres dimensiones; Resultados; Ejemplos de preguntas y ejercicios; Niveles de logro y tareas requeridas; La definición de la Capacidad Científica y su contexto en el programa PISA; La Capacidad y sus tres dimensiones; Resultados; Ejemplos de preguntas de ejercicios; Niveles de logro y tareas requeridas); 4) Factores asociados con los rendimientos de los estudiantes capacidad lectora (Factores del entorno familiar; Factores del entorno escolar; Síntesis de los resultados; Anexos).

²⁰ El informe, de 121 páginas, se divide en las siguientes secciones: 1) Introducción (Objetivos y características; Instrumentos de evaluación; Cuestionarios de contexto; Países participantes; PISA en la Argentina); 2) La evaluación en Ciencias (Perfil del rendimiento de los alumnos en ciencias naturales; ¿Qué evalúa PISA en ciencias naturales; ¿Qué pueden hacer los alumnos en ciencias?; Resultados por países de PISA ciencias 2006; Resultado de las competencias por niveles de rendimiento; Identificar temas científicos; Explicar fenómenos científicamente; Utilizar evidencia científica; Consideraciones sobre los resultados; Las actitudes de los alumnos hacia la ciencia; ¿Apoyan los alumnos la investigación científica?; ¿Qué creen los alumnos que pueden lograr en ciencias en la escuela?; El interés de los alumnos en ciencias, Los alumnos y el medio ambiente); 3) Impacto de los factores asociados al rendimiento de los alumnos en ciencias (Factores personales; Año de estudio; Sexo; Factores del entorno familiar; Educación de los padres; Bienes en el hogar que facilitan el estudio; Libros en el hogar; Factores del entorno escolar; Cantidad de clases de ciencias; Existencia de computadoras y conexión a Internet; Limitaciones a la actividad docente; Tiempo de estudio; tiempo de estudio en casa solo); 4) Resultados de la evaluación en

Finalmente, PISA 2009 también dio lugar a un limitado informe oficial de la situación del país. Este documento, publicado en el año 2011 y denominado “*PISA 2009. Argentina*”, recoge las tendencias en la evaluación y centra su atención en la comparación de Argentina con los países de la región. Se describen los principales resultados conseguidos (puntuaciones generales, porcentajes en niveles de desempeño, nivel de dispersión de los datos), para volver a reproducir algunos de los ejercicios liberados de las pruebas.²¹ En el transcurso del análisis aquí presentado, no se contaba aún con el informe oficial del año 2012.²²

En cuanto a las administraciones provinciales se han destacado, por lo general, por reproducir los informes generados a nivel nacional.²³ La única jurisdicción que cuenta con resultados e informes propios es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ha integrado con una muestra propia PISA 2012. El informe generado se titula *PISA en la Ciudad: Resultados y Desafíos*, y fue publicado por la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de dicha jurisdicción.²⁴ Así, mientras en algunos países PISA se convirtió en un material de relativa importancia que dio lugar a la elaboración de una gran variedad de análisis, investigaciones, documentos e informes gubernamentales, tal el caso de Alemania y Francia donde se lo llegó a considerar como un instrumento de planificación educativa a nivel gubernamental (Kotthoff y Pereyra, 2009; Leibfried y Martens, 2013; Pongratz, 2013;), en Argentina sus resultados han dado lugar a un tratamiento prácticamente irrelevante por parte de la administración pública.²⁵ Esta situación es posible extenderla a otros países de la región donde, respecto a los países de la OCDE, también han sido escasas las investigaciones generales alusivas a la incidencia de PISA (Ravela, 2006a, 2006b, 2011).

El desinterés del gobierno nacional y de la mayoría de las administraciones jurisdiccionales, es posible esté informando acerca de la manera particular en que Argentina se posiciona frente a estas nuevas formas de gobernanza de la educación a escala mundial. El mayor o menor grado de "alineamiento" con PISA podría ser interpretado entonces, en clave

matemática y lectura (Matemática; Niveles de desempeño en Matemáticas; Lectura; Niveles de desempeño en Lectura); 5) Conclusiones (Ciencias; Matemática y Lectura); 6) Bibliografía; 7) Anexo.

²¹ En este caso el informe disponible en la Web (Resumen Ejecutivo) consta de sólo 23 páginas, de las cuales algo más de la mitad reproducen los ejercicios de las pruebas. El informe supone las siguientes secciones: 1) Introducción; 2) La muestra de PISA; 3) Resultados de PISA 2009; 4) Evolución de resultados PISA 2006-2009; 5) PISA 2009 con foco en capacidad lectora; 6) Resultados PISA 2009 por grupo de países; 7) Argentina y América Latina en PISA; 8) La dispersión de los resultados de la muestra Argentina en PISA 2009; 9) Anexo.

²² El único informe identificado sobre la situación de Argentina en PISA 2012 fue publicado en el año 2013 por una asociación civil denominada *Proyecto Educar 2050*. El documento se denomina *No logramos mejorar. Informe sobre el desempeño de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012* (Ganimian, 2013).

²³ Este ha sido el caso de provincias como Santa Fe y San Luis.

²⁴ El Informe consta de tres grandes secciones: 1) Características de PISA; 2) Resultados y sus condicionantes; 3) Políticas y Desafíos. Se dispone también de otro informe del año 2012 titulado *Presentación prueba PISA-CABA*, también de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa.

²⁵ Hay que señalar que en países como Francia y Alemania PISA también ha sido cuestionado por un grupo importante de intelectuales a nivel internacional.

de las relaciones de poder que se configuran dentro de estos nuevos escenarios de regulación de la educación. Ahora bien, paradójicamente, en el ámbito de la administración educativa nacional sí es prolífera la elaboración de documentos destinados a la difusión, entre los profesores y los alumnos, de las pruebas PISA. Estos informes consisten en propuestas de trabajo cuyo propósito es publicar los ejercicios liberados de manera que los estudiantes y profesores se familiaricen con su resolución. Como queda señalado en uno de los documentos: *"Con esta finalidad presentamos estos módulos, con la expectativa de que cada docente los pueda trabajar con su grupo de estudiantes de forma tal, que puedan familiarizarse con esta modalidad de evaluación y con los diversos recursos y alternativas disponibles para su resolución. Pero también, para revalorizar y reflexionar sobre la lógica del proceso de evaluación que se pone en juego"* (DiNIECE, 2012a, p. 7). A través de este tipo de documentos, se busca poner en práctica en las aulas los ejercicios y actividades que las pruebas de PISA suponen. Se pretende, de este modo, "sensibilizar" a los alumnos en la lógica de la evaluación. En el siguiente párrafo queda expresado dicho propósito: *"Auguramos que esta propuesta de trabajo pueda constituirse en un aporte que enriquezca sus prácticas de enseñanza, al tiempo que posibilite a los estudiantes transitar en mejores condiciones la próxima evaluación del Estudio PISA"* (DiNIECE, 2012a, p. 7).²⁶ Ahora bien, y tal como adelantamos, la elaboración y difusión de estos documentos podría pensarse como una acción contradictoria en relación al desinterés y resistencia que el Ministerio de Educación manifiesta hacia PISA. Pero, podría suponer también un ejemplo particular de la complejidad que subyace en los procesos transnacionales de regulación de la educación. En esta línea, sería de interés avanzar en el estudio del uso efectivo de tales cuadernillos en las escuelas, aunque este objetivo excede las posibilidades del presente análisis.

Los documentos producidos por la DiNIECE sobre PISA son entonces, de dos tipos. Por un lado, los informes nacionales que se distinguen por reproducir la propia información generada por la OCDE, sin incluir demasiados análisis sobre la situación particular del país. Se observa, en tal sentido, una escasa instrumentalización de los datos de PISA por parte de los organismos gubernamentales, ya sea para contrarrestar los efectos de los resultados conseguidos o para justificar una medida de política educativa en particular. Por otro lado, destacan aquellos documentos destinados a la capacitación y "puesta en marcha" de PISA en las aulas. En su conjunto, estos documentos tendrían un propósito concreto: preparar a los estudiantes en la lógica de la evaluación. El entrenamiento cortoplacista en las pruebas de PISA pareciera ser la prioridad del gobierno argentino, quien paradójicamente a su vez sospecha de este tipo de estudios. En esta línea, es posible afirmar la incidencia, no sin tensiones, de las pruebas internacionales en la construcción de metas educativas comunes para el conjunto de países. Aunque en Argentina la información provista por PISA no pareciera destacar por su

²⁶ Cinco son en total los documentos del Programa de Sensibilización y Capacitación sobre PISA para docentes y alumnos que han sido publicados por la DiNIECE durante el año 2012 (DiNIECE, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d y 2012e).

relevancia, situación que se hace explícita tanto en el tratamiento limitado de sus datos como en las declaraciones de desconfianza de los altos funcionarios ministeriales, este tipo de exámenes sí estarían afectando la delimitación de aquello que se espera deben saber los alumnos en la actualidad. En otras palabras, PISA no sólo informaría "cuánto" saben los estudiantes de los diversos gobiernos, sino también "qué" es lo que deberían saber. Bajo esta lógica se estaría aceptando, implícitamente, que las pruebas definen aquello que el mundo globalizado considera como saber útil. Este discurso, que sostienen y defienden organizaciones internacionales como la OCDE, supone la aceptación ideológica de ciertas metas para la educación pública. En este caso, la formación de ciudadanos con las competencias necesarias para desenvolverse exitosamente en la economía de mercado (Jakobi y Martens, 2007; Leibfried y Martens, 2009). Al generar documentos destinados a la preparación de los estudiantes en la lógica de la evaluación, la administración educativa de Argentina adopta un conjunto de procedimientos disciplinarios puestos en práctica por las pruebas, los controles y las clasificaciones que PISA supone (Pongratz, 2013). Como sugerimos, el conocimiento generado por las pruebas PISA se convierte en un instrumento para gobernar dentro de un contexto marcado por la emergencia de procesos de regulación transnacional de la educación (Barroso, 2006). No obstante, y aunque es bajo esta forma de gobernanza que el país y sus políticas educativas se ven atrapadas, cabe destacar también la manera particular y contradictoria en que lo hace, quedando esta última reflejada en las recurrentes sospechas y resistencia hacia estas evaluaciones por parte del mismo gobierno que decide integrarlas.

4. Conclusiones

Este trabajo tuvo por propósito indagar en el tratamiento que en Argentina se efectúa del conocimiento generado por PISA. Para tal fin se examinó, por un lado, el uso que de sus datos efectúan dos de los principales periódicos del país: *La Nación* y *Clarín*. Por otro lado, se indagó en el tratamiento que la administración pública realiza sobre los datos de PISA. Quedó pendiente analizar la utilización que la comunidad científica ha hecho del conocimiento educativo generado por dicho programa. No obstante, hemos adelantado que algunos estudios han puesto en evidencia la publicación acotada y limitada de investigaciones de esta índole.

¿Qué podemos concluir de nuestro análisis? En primer lugar, que la prensa analizada ofrece una lectura simplista y superficial del conocimiento generado por PISA. Prevalece la imagen de un ranking donde se sitúan los países ganadores y perdedores en la evaluación; Argentina se localizaría entre estos últimos. Los tonos alarmistas abundan a la hora de presentar los datos para el país. Como dimos cuenta, dicha situación no resulta novedosa a nivel mundial, pues ha sido verificada en distintas investigaciones que analizaron el tratamiento de los datos de PISA a escala nacional. En segundo lugar, no hallamos por parte de los organismos gubernamentales de Argentina un interés explícito en

el análisis de los resultados de PISA y, por consiguiente, de sus implicancias para el sistema educativo argentino. Sostuvimos al respecto que PISA no ha tenido en el país una repercusión pedagógica relevante a nivel nacional. La administración educativa no ha promovido el uso científico del conocimiento producido por PISA; por ejemplo, la puesta en marcha de investigaciones sobre los datos ofrecidos. Sí hemos señalado la presencia de un conjunto de documentos gubernamentales destinados al "entrenamiento" en la lógica de la evaluación. En tal sentido, hemos destacado cierto uso instrumental de los datos de PISA, pues a través de los mismos se pretende familiarizar a los profesores y estudiantes en los ejercicios de la evaluación de manera de mejorar las puntuaciones en las próximas ediciones. Subrayamos, en esta línea, el disciplinamiento y la regulación que evaluaciones como PISA podrían estar implicando para la política educativa nacional.

Ahora bien, aunque los escasos informes y las limitadas acciones que derivan de las pruebas PISA pueden ser leídas en el país como efectos directos de los discursos de regulación global de la educación que derivan de organizaciones como la OCDE, se subrayaron también las tensiones y contradicciones que dicha situación supone. Paradójicamente, en Argentina, y en función de los ciclos políticos que transita el país, son recurrentes las sospechas y resistencias hacia estudios como PISA por parte del mismo Ministerio de Educación que decide integrar sus distintas ediciones. Sin duda, este aspecto es probable esté informando acerca de las diversas y complejas posiciones que adoptan los países en los nuevos escenarios de regulación internacional de la educación.

Como quedó señalado, experiencias globales de evaluación expresan la creciente influencia de los organismos internacionales en la esfera educativa, que ya no limitan su incidencia a una determinada zona geográfica o a un sector específico de la educación, sino que se presentan como un fenómeno generalizado que contribuye en los procesos de internacionalización de la educación. A través de iniciativas de este tipo, agencias multilaterales como la OCDE destacan toda una serie de razones del éxito o del fracaso escolar de los países, que debido a la rapidez y eficacia con la cual son difundidas y traducidas, logran convertirse en los discursos hegemónicos acerca del funcionamiento de los sistemas educativos del mundo. En este escenario pareciera difícil librarse de PISA y de su ímpetu comparativo. Más aún, retirarse unilateralmente del estudio PISA daría lugar a todo tipo de conjeturas acerca de los motivos políticos y educativos de la decisión (Leibfried y Martens, 2013). No obstante, y teniendo presente este contexto, la información provista por PISA tal vez podría alentar otro tipo de lecturas nacionales y locales, que no se distingan por la descontextualización de los datos y por la simplificación sesgada y acrítica de los mismos. Es decir, por el "efecto ranking" que suscitan a nivel político y mediático (Barquín *et. al.*, 2011). Por otra parte, hay que señalar que la propia OCDE al hacer público y gratuito el acceso a toda la información que supone la elaboración, puesta en marcha y resultados de PISA, ofrece también la posibilidad de re-analizar sus datos. Es decir, de

llegar a conclusiones que en algunas ocasiones podrían hasta contradicen los postulados y recomendaciones que corresponden a una organización cuyos estatutos fundacionales le prescriben el interés por el aspecto económico de la enseñanza.

Referencias bibliográficas

- Barquín, J., Gallardo, M., Fernández, M., Yus, R., Sepúlveda, M. y Serván, M. (2011). Todos queremos ser Finlandia. Los efectos secundarios de Pisa. *Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 12(1), 320-339.
- Barroso, J. (2006). *A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. y Carvalho, L. M. (2008). PISA: un instrument de régulation pour relier des mondes. *Revue française de pédagogie*, 3, 164, 77-80.
- Bolívar, A. (2011). The Dissatisfaction of the Losers: PISA Public Discourse in Ibero-American Countries. En M. Pereyra, H-G. Kotthoff y R. Cowen (Eds.), *PISA under examination: Changing knowledge, changing tests, and changing schools* (pp. 61-74). Rotterdam: Sense Publishers.
- Bos, W. y Schwippert K. (2009). TIMSS, PISA, IGLU y demás: razón y sinrazón de los estudios internacionales de rendimiento escolar. *Profesorado. Revista de currículum y Formación del profesorado*, 13(2), 1-15.
- Carvalho, L. M. (2009). *Production of OCDE's Programme for International Student Assessment (PISA), KNOW&POL, ORIENTATION 3, Supra-national instruments, WP11, April*.
- Cueto, S. (Ed.) (2005). *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe).
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos Fundamentales* (pp. 87- 114). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa (2013). *PISA en la Ciudad: Resultados y Desafíos*. Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <https://bit.ly/34KSSz2>

- DiNIECE (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa) (2004). *PISA. Informe Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- DiNIECE (2008). *PISA 2006. Informe Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- DiNIECE (2011). *PISA 2009. Informe Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- DiNIECE (2012a). *PISA. Matemática. Programa de Capacitación y sensibilización, Módulo 1 y 2*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- DiNIECE (2012b). *PISA. Lengua. Programa de Capacitación y sensibilización, Módulo 1 y 2*. Ministerio de Educación de la Nación Argentina, Buenos Aires.
- DiNIECE (2012c). *PISA. Ciencias. Programa de Capacitación y sensibilización, Módulo 1 y 2*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- DiNIECE (2012d). *Programa de Sensibilización y Capacitación. Estudio PISA 2012. Actividad de Simulación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- DiNIECE (2012e). *Programa de Sensibilización y Capacitación. Estudio PISA 2012. Claves de corrección*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación Argentina.
- Ferrer, G. y Arregui P. (2006). Las pruebas internacionales de aprendizaje en América Latina y su impacto en la calidad de la educación: Criterios para guiar futuras aplicaciones. En P. Arregui (ed.). *Sobre Estándares y Evaluaciones en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe).
- Ferrer, F., Ferrer, G. y Massot, M. (2006). *Percepciones y opiniones de la comunidad educativa sobre los resultados del proyecto PISA*. Madrid: Centro de Investigación y Documentación Educativa, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Figazzolo, L. (2009). *Testing, ranking, reforming: impact of PISA 2006 on the Education Policy Debate*. Bruselas: Education International.
- Ganimian, A. (2013). *No logramos mejorar. Informe sobre el desempeño de Argentina en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2012*. Buenos Aires: Proyecto Educar 2050.
- GIP (Grupo Iberoamericano de PISA) (2009). *Iberoamérica en PISA 2006. Informe Regional*. Madrid: Santillana.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: The PISA effect in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37.

- Jakobi, A. y Martens K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (Comps.), *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 233-253). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kotthoff, H-G. y Pereyra M. A. (2009). La experiencia del PISA en Alemania: Recepción, reformas recientes y reflexiones sobre un sistema educativo en cambio. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13(2), 12-24.
- Llach, J. (2013). Estancados en un muy bajo nivel educativo. *La Nación*, Buenos Aires, 4 de diciembre.
- LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) (2013). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Análisis Curricular*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Leibfried, S. y Martens K. (2009). PISA: Internacionalización de la política educativa o ¿cómo se llega de la política nacional a la OCDE? *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13(2), 1-11.
- Luzón, A. y Torres M. (2013a). La presencia de PISA en la literatura científica y su tratamiento en la prensa diaria internacional. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 193-224.
- Luzón, A. y Torres M. (2013b). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 53-66.
- Martens, K., Nagel, A. y Windzio, M. (2010). *Transformation of education policy*. Palgrave: Macmillan.
- Martínez Riso, F. (2006), "PISA en América Latina: lecciones a partir de la experiencia de México de 200 a 2006", *Revista de educación*, número extraordinario, 153-167.
- Massot, M., Ferrer, G. y Ferrer, F. (2006). El estudio PISA y la comunidad educativa. Percepciones y opiniones sobre el proyecto PISA 2000 en España. *Revista de educación*, número extraordinario, 381-398.
- Mundy, K. (2007). El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (Comps.), *Globalización y Educación. Textos Fundamentales* (pp. 117-161). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Primeros resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2000 de la OCDE*. México: Santillana.
- OCDE (2008). *El programa PISA de la OCDE. Qué es y para qué sirve*. París: OCDE.

- OCDE (2013). *PISA 2012 Results, What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science*. Paris: OCDE.
- Pongratz, L. (2013). La reforma educativa como estrategia gubernamental. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 141-152.
- Popkewitz, Th. (2013). PISA: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Ravela, P. (2006a). Los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa. En P. Arregui (Ed.), *Sobre estándares y Evaluaciones en América Latina* (pp. 295-384). Santiago de Chile: PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe).
- Ravela, P. (2006b). ¿Por qué los rankings son modos inapropiados de valorar la calidad de las escuelas? Para comprender las evaluaciones Educativas. *Documentos del PREAL* (Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe), N° 10, Santiago de Chile.
- Ravela, P. (2011). ¿Qué hacer con los resultados de PISA en América Latina? *Documentos del PREAL* (Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe), N° 58, Santiago de Chile.
- Rodrigo, L. (2010). El rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en PISA 2006. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada (RELEC)*, 1(1), 33-44.
- Rodrigo, L. (2013). *El bajo rendimiento escolar de los estudiantes argentinos en el programa PISA. Un análisis de los factores explicativos en perspectiva internacional*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Inédita.
- Urteaga, E. (2010). El debate en torno a las encuestas PISA en Francia. *TESI (Teoría de la educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la información)*, 3, 11, 389-405.

Noticias en periódicos

- Clarín* (2013a). "El país cayó del puesto 58 al 59, sobre un total de 65 participantes", Buenos Aires, 05 de Diciembre.
- Clarín* (2013b). "Argentina bajó otro escalón en el ranking de educación", Buenos Aires, 04 de Diciembre.
- Clarín* (2013c). "Nota de Opinión: ¿Qué nos dice la prueba PISA?", Buenos Aires, 03 de Diciembre.
- Clarín* (2013d). "Shanghai: las razones del éxito", Buenos Aires 05 de Diciembre.
- Clarín* (2013e). "Pruebas PISA: Claves para mejorar la calidad educativa", Buenos Aires, 05 de Diciembre.

Clarín (2013f). "Pruebas PISA: es la hora de saber lo que nos pasa", Buenos Aires, 05 de Diciembre.

Clarín (2013g). "Sileoni: el único que relativizó los resultados", Buenos Aires, 05 de Diciembre.

Clarín (2013h). "Sileoni justificó los resultados. A todos los países americanos no les fue bien", Buenos Aires, 03 de Diciembre.

El País (2014). "Las tiranías del Informe PISA", Madrid, 08 de Mayo.

La Nación (2013a). "Mala nota para la Argentina en el Informe PISA", Buenos Aires, 03 de Diciembre.

La Nación (2013b), *Editorial*, Buenos Aires, 06 de Diciembre.

La Nación (2013c). "La Argentina continúa entre los países con peor calidad educativa del mundo", Buenos Aires, 04 de Diciembre.

La Nación (2013d). "La mediocridad se resiste a ser evaluada", Buenos Aires, 08 de Diciembre.

Para este capítulo:



Rodrigo, L. (2020). El uso público del programa PISA en Argentina. Entre los medios de comunicación y la administración educativa. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 120-139). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](#)

Capítulo VII

La Evaluación de Centros Educativos en la Enseñanza no Universitaria en Portugal

Emanuel Borges Pereira¹

1. Introducción

Hoy en día asistimos en Portugal a un proceso generalizado de evaluación de diversos ámbitos educativos que va más allá de los aprendizajes. En este sentido, el aumento de las exigencias y las demandas a las instituciones educativas, la existencia de alternativas y una mayor exigencia por parte de los estudiantes, familias y sociedad, ha contribuido de forma decisiva a la emergencia de la enseñanza como sector de actuación prioritaria y a la aplicación de instrumentos, metodologías y prácticas que evalúan la calidad.

Pocas realidades sociales atraen tanto la atención de la comunidad en general y de los medios de comunicación como las cuestiones relacionadas con la calidad de la educación, en particular con la calidad de los centros educativos. Según Clímaco (2011), el centro educativo puede ser entendido como una unidad periférica del sistema educativo, constituyendo un nivel de actuación crítico de transformación y regulación educativa. Sin embargo, suele predominar una visión superficial y simplificada de calidad, en consonancia con los procedimientos que se emplean para evaluarla (Monarca, 2012; Monarca y Fernández-Agüero, 2018).

La relevancia de la evaluación de centros educativos se vincula en la actualidad con la relación, en ocasiones lineal, que se establece con la mejora de éstos y de la educación en general. Por otra parte, en un contexto de aumento de demandas y exigencias hacia los centros, a la vez que se otorga una supuesta autonomía a los mismos, los procesos de evaluación pueden contribuir a la toma de decisiones en el sistema de enseñanza, la distribución de los recursos y la mejora de los aprendizajes, pero también pueden suponer, como se constata en la bibliografía, nuevos mecanismos de control y vigilancia (Ball, 2002; Lundgrend, 2013; Vanderberghe, 2002). Aunque es cierto que los centros educativos necesitan obtener *feedback* sobre sus procesos y resultados para identificar maneras de

¹ Licenciado y Master en Ciencias de la Educación por la Universidad de Lisboa (UL). Magister en Calidad y Mejora de la Educación por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y doctorando en el Programa de Educación de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la misma universidad. Jefe de la Unidad de Innovación y Proyectos Especiales, de la División de Política Educativa del Ayuntamiento de Oeiras (Portugal). Colaborador en el Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES). Email: e_pereira@outlook.com

mejorar sus prácticas, es necesario reconocer que los mecanismos de evaluación existentes en ocasiones se apartan de esta función y, en cambio, asumen o cobran sentido en un marco que refuerza e instala la cultura performativa en los centros (Ball, 2003, 2013), contribuyendo a la «fabricación de identidades e instituciones».

De esta manera, la evaluación, como forma de evaluación del trabajo de los centros en su totalidad, según Afonso (2010), puede ser un instrumento importante de democratización, de conocimiento y de desarrollo de autonomía. Aunque también, dependiendo de las circunstancias, momentos, y racionalidades que la sustenta, direccionalidades contrarias. En este sentido, para el autor mencionado, si la evaluación de centros es desarrollada por razones más instrumentales, economicistas o de regulación, también puede ser un instrumento de control jerárquico y de vigilancia burocrática, reduciendo la autonomía y, eventualmente, quedando atada a los resultados mensurables y cuantificables, al margen de los procesos humanos, relacionales e educativos que componen efectivamente la complejidad de la vida cotidiana de un centro educativo. Muchas veces, la autonomía de los centros educativos, más retórica que real, es una excusa para la evaluación y para la responsabilización de los sujetos, que además es esencial para suscitar una nueva representación sobre el papel del Estado, cada día más distante de las funciones de bien-estar social y de las obligaciones de principal proveedor y distribuidor de bienes y servicios públicos (Afonso, 2010).

En este artículo, se pretende describir y analizar el sistema de evaluación de centros educativos de enseñanza no universitaria vigente en Portugal. Se empieza por hacer una contextualización teórica de la evaluación de centros educativos, en segundo lugar se describe de forma general algunos de los programas y proyectos de evaluación de centros educativos implementados en Portugal, a continuación se hace una descripción y análisis del actual modelo de evaluación de centros educativos —Programa de *Avaliação Externa de Escolas*— y, por último, se presentan las conclusiones.

2. La evaluación de centros educativos

Existen diferentes formas de entender la evaluación pues ésta no tiene un solo significado sino múltiples (Fernandes, 2007; Guba y Lincoln, 1982; Stufflebeam y Shinkfield, 1989; Sánchez Pérez, 2007). Puede ser entendida como un proceso sistemático para identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva sobre el valor y el mérito de las metas, de la planificación, de la realización y del impacto de un determinado objeto, con el propósito de servir de orientación para la toma de decisiones, resolución de problemas y comprensión de los fenómenos implicados (Stufflebeam y Shinkfield, 1989). Guba y Lincoln (1982) definen la evaluación como un proceso sistemático de recogida de información que envuelve la formulación de juicios de valor y tiene como finalidad la toma de decisiones. De acuerdo con Sánchez Pérez (2007), es un proceso reflexivo, sistemático y riguroso de investigación para la toma de decisiones sobre una determinada realidad, que atiende a su contexto, considerando tanto lo explícito como lo implícito. Por lo tanto, se

trata de encontrar y aplicar técnicas e instrumentos rigurosos y precisos para obtener información que sea objetiva y de calidad, útil y descriptiva. Por su parte, para Fernandes (2007) es un proceso complejo pues implica a personas que funcionan en contextos específicos, a la naturaleza de lo que se evalúa y a una diversidad de fines a que se destina. Con múltiples referencias y basada en la interacción de distintos grupos de personas, el autor alega que la evaluación se desarrolla en diferentes contextos institucionales y organizacionales, teniendo como propósito contestar a los diversos intereses, expectativas y necesidades, delimitada en modelos teóricos que le confieren estatuto científico. Sin embargo, hay que reconocer también otros abordajes que la han definido, por ejemplo, como prácticas que participan en los procesos de multi-regulación de la realidad (Barroso, 2005), nuevas formas de gobernanza (Grek, 2009; Lundgren, 2013; Ozga, 2009), o como tecnologías que participan en las fabricaciones de las subjetividades y de las organizaciones dentro de la cultura de la performatividad (Ball, 2003, 2013). En este capítulo, la evaluación de centros educativos se realizará desde los primeros enfoques mencionados, para lo cual se considera pertinente analizar una serie de constructos directamente relacionados, tales como: evaluación de centros educativos, evaluación externa, autoevaluación, rendición de cuentas y mejora.

En cuanto a la evaluación de centros educativos, Sánchez Pérez (2007) considera que ha de ser un proceso mucho más rico y complejo que el mero control de los resultados obtenidos por los alumnos en su proceso de aprendizaje y no se ha de limitar sólo a este aspecto, sino que debe extenderse a todo el proceso de enseñanza-aprendizaje: a la actividad docente, a la participación de los diversos sectores que conforman la comunidad educativa del centro y a sus estructuras de organización y funcionamiento. De acuerdo con Santiago *et al.* (2012), puede incluir la formulación de un juicio de valor sobre la eficacia de los centros educativos, la identificación de puntos fuertes y débiles para su desarrollo y mejora, la identificación de buenas prácticas y su diseminación a otros centros del sistema educativo, así como la detección de centros educativos con resultados insuficientes. Los autores refieren que su objetivo principal es contribuir a la mejora de los resultados de los estudiantes a través de la mejora de las prácticas escolares.

La evaluación de centros tiene dos propósitos principales, no totalmente indisociables, la mejora y la rendición de cuentas. La primera, la mejora, según Santiago *et al.* (2012), tiene como fin aumentar la eficacia de la enseñanza y el aprendizaje en los centros educativos a través de la identificación de puntos fuertes y áreas prioritarias para el desarrollo y, también, busca reducir las diferencias en los resultados entre los centros educativos de forma a que mejore el aprendizaje para todos los alumnos y alumnas. En cuanto a la rendición de cuentas, también designada en la literatura anglosajona por *accountability*, cuenta ya con una trayectoria relativamente larga en algunos países como Estados Unidos y Reino Unido (Afonso, 2009), busca asociar la evaluación de los centros a una serie de posibles consecuencias, por ejemplo, proporcionar información a las autoridades educativas, a la comunidad escolar y a los diferentes grupos “asociados” sobre la eficiencia en la utilización de los recursos, la conformidad con los reglamentos

y la calidad de los servicios prestados (Santiago *et al.*, 2012). Sin embargo, el mismo Afonso (2012), considera necesario encontrar una definición y una práctica de rendición de cuentas que no quede reducida a transformar en culpables a los centros educativos y sus docentes, promoviendo la competitividad entre ellos. Propone la búsqueda de un uso alternativo basado en los valores que se desprenden de la democratización de la sociedad y la educación y en la confianza hacia el profesorado y las escuelas.

La evaluación de centros puede ser llevada a cabo a través de dos modalidades de evaluación, la evaluación externa y la autoevaluación, siendo ambas una exigencia para la mejora continua de los centros y de los sistemas educativos (Santiago *et al.*, 2012). Los autores refieren que estas dos perspectivas evaluativas pueden llevarse a cabo de forma independiente o interdependiente. Pueden ser independientes cuando funcionan en paralelo, los centros por un lado y las evaluaciones externas por otro realizan sus propias evaluaciones, e interdependientes cuando, por ejemplo, la evaluación externa está parcialmente basada en los resultados de la autoevaluación, el juicio alcanzado en la evaluación externa es utilizado en la autoevaluación, o también siempre que la evaluación externa implique la supervisión y la validación de los procesos de autoevaluación. Según Sánchez Pérez (2007) la importancia de la evaluación radica en ser un medio para la mejora de los centros educativos, el aumento de su eficacia y también para conseguir una educación de calidad. El autor afirma que la eficacia y, en particular, la calidad son las razones fundamentales que justifican los procesos de evaluación. Aunque, asumiendo los argumentos de Lundgren (2013, siempre y cuando se entienda por calidad algo que va mucho más allá de las cuantificaciones de unos cuantos aspectos de la vida escolar, y se base realmente en un concepto complejo y democrático del funcionamiento de las escuelas.

Ambas modalidades de evaluación, externa y autoevaluación, cuentan con métodos y procedimientos propios que responden a sus propósitos y objetivos. Las dos pueden articularse entre sí cuando las instituciones optan por realizarlas conjuntamente. La mayoría de los sistemas educativos con un modelo de evaluación de centros tiene incorporado de manera sistemática ambas modalidades, como es el caso del sistema educativo de Portugal, aunque aún de forma incipiente. Santiago *et al.* (2012) consideran que la evaluación externa trae distanciamiento en relación a la dinámica interna del centro, permite hacer comparaciones con otros centros educativos (aunque hay que tener en consideración la especificidad de cada centro educativo), establece incentivos y tiene efectos no deseados, tales como la presión, el estrés y el tiempo despendido, entre otros que se pueden relacionar con la alteración de diversos aspectos del funcionamiento cotidiano de las escuelas (Ball, 2013). Por su parte, Badilla (2009) afirma que puede servir para responder a objetivos de supervisión de normativas o para el desarrollo de la calidad escolar. En cuanto a la autoevaluación, Santiago *et al.* (2012) mencionan que es inmediata, responde a las necesidades y a las circunstancias de los centros educativos, es propiedad de los centros, pero que puede no ser suficientemente objetiva. Según Badilla (2009), cada centro educativo se evalúa a sí mismo desde sus docentes, dirección escolar,

estudiantes, familias y órganos escolares conjuntos. Para el autor, esta participación puede ayudar en los procesos de mejora porque los mismos actores identifican los problemas, lo que contribuye a que se impliquen en las soluciones. De esta forma se puede decir que la autoevaluación es un proceso reflexivo que permite a la institución conocer sus fortalezas y debilidades. En cualquier caso, como afirma Afonso (2010), hay que tener en cuenta que los centros educativos son instituciones educativas de gran complejidad y que, por lo tanto, no cualquier modalidad de evaluación institucional y de autoevaluación puede informar, con objetividad y justicia, sobre las múltiples dimensiones de los mismos.

3. La evaluación de centros educativos en Portugal: una breve reseña

En Portugal, la evaluación de centros educativos no es una preocupación reciente, al contrario, ya es objeto de la agenda política de los diversos grupos políticos que han gobernado el país desde el inicio de los años noventa. A lo largo de estos años, aunque la evaluación de centros educativos no fuera una práctica regular y sistemática, se han desarrollado en el sistema educativo portugués, en diferentes niveles de la enseñanza obligatoria², diversos programas, proyectos y dispositivos de autoevaluación y de evaluación externa. Si bien no se pretende hacer una presentación histórica exhaustiva de la evaluación de centros educativos en Portugal, sí se procederá a una breve caracterización de algunos de los programas y proyectos de evaluación de centros educativos implementados en este país (Azevedo, 2007):

- a) El *Observatório da Qualidade da Escola* (1992-1999), desarrollado en el ámbito del Programa *de Educação para Todos* (PEPT) fue un dispositivo de fomento de la autoevaluación, un programa de promoción de la escolaridad básica de nueve años y de prevención del abandono y fracaso escolar en la enseñanza básica³. Se inspiró en los estudios internacionales desarrollados en el ámbito del Proyecto INES (Indicadores de los Sistemas Educativos) de la OCDE y en el estudio sobre Monitorización e Indicadores de Desempeño de las Escuelas. Tenía como objetivos apoyar a los centros educativos en la organización de la información sobre sí mismos, establecer criterios comunes y estimular el desarrollo de un discurso de evaluación y de autoevaluación, incorporar la información útil, aumentar la capacidad de observación y de interpretación de los actores, así como desarrollar procesos interactivos de reflexión y comunicación dentro del centro, y entre éste y el sistema educativo y social.

² En Portugal, según la ley n.º 85/2009, de 27 de agosto, la escolaridad es obligatoria hasta la obtención del diploma de curso que confiere el nivel secundario de educación (12 años de escolaridad), que por la Clasificación Internacional de los Niveles de Educación (CINE) corresponde al nivel 3 o 4 según su tipología, o – independientemente de la obtención del diploma de cualquier ciclo o nivel de enseñanza – en el momento del año escolar en que el alumno cumpla los 18 años de edad.

³ En el sistema educativo portugués, la enseñanza básica es universal, obligatoria y gratuita, y comprende tres ciclos secuenciales, siendo el primero de cuatro años, el segundo de dos y el tercero de tres. Según la Clasificación Internacional de los Niveles de Educación (CINE) el primero y el segundo ciclo corresponden al nivel CINE 1 y el tercer ciclo corresponde al nivel CINE 2.

- b) El proyecto *Qualidade XXI* (1999-2002), iniciativa del Instituto de la Innovación Educativa, para el seguimiento de los trabajos desarrollados en Portugal en el ámbito del Proyecto-Piloto Europeo sobre Evaluación de la Calidad en la Educación Escolar. Participaron en el proyecto centros educativos de 2º y 3º ciclo de enseñanza básica y de enseñanza secundaria⁴. Tenía como objetivos el fomento del uso sistemático de dispositivos de autoevaluación por parte de los centros educativos de enseñanza básica y secundaria; fomentar y enriquecer la reflexión sobre las cuestiones relativas a la evaluación y a la construcción de la calidad educativa; permitir la fundamentación de decisiones sobre esta materia a los diversos niveles; y crear condiciones para, en una perspectiva de largo plazo, proceder a la generalización progresiva de estrategias de autoevaluación en los centros educativos.
- c) El programa *Avaliação Integrada das Escolas* (1999-2002), iniciado por la Inspección General de Educación (IGE), se ha aplicado en los centros educativos de educación preescolar⁵ y de enseñanza básica y secundaria. Se ha tratado de una actividad de evaluación externa, en el que el análisis de los centros educativos se basaba en la evaluación de los resultados de aprendizaje. Consideraba el entorno socioeconómico y se estructuraba en torno a tres grandes áreas temáticas, (i) organización y gestión, (ii) educación, enseñanza y aprendizaje, y (iii) clima y ambiente educativos. Los equipos de evaluación eran, en general, constituidos por tres inspectores, pudiendo ser aumentados en el caso de agrupamientos de centros educativos⁶ o de centros educativos no agrupados más complejos. Sus objetivos eran “valorar los aprendizajes y la calidad de la experiencia escolar de los alumnos; dar la información a los centros educativos (...); inducir procesos de autoevaluación como la mejor estrategia para garantizar la calidad educativa; consolidar la autonomía de los centros educativos y responsabilizar a los actores; crear niveles elevados de exigencia en el desempeño global de cada centro; desempeñar una de las funciones de regulación del funcionamiento del sistema educativo (...); ofrecer información y caracterizar el desempeño del sistema escolar a través de un informe nacional (...)” (IGE, 2002a citado por Azevedo, 2007, p.38-39).
- d) El proyecto *Melhorar a Qualidade* (2000-2006), ha resultado de una colaboración entre la AEEP (Asociación de los Establecimientos de Enseñanza

⁴ En el sistema educativo portugués, la enseñanza secundaria es obligatoria y comprende un ciclo de tres años (10º, 11º, y 12º año de escolaridad), que según la Clasificación Internacional de los Niveles de Educación (CINE) corresponde a los niveles 3 y 4 de acuerdo con su tipología.

⁵ En el sistema educativo portugués, la educación preescolar es facultativa y se destina a los niños con edad comprendida entre los 3 años y la edad de ingreso en la enseñanza básica. Según la Clasificación Internacional de los Niveles de Educación (CINE) corresponde al nivel 0.

⁶ Según la ley 115-A/98, un agrupamiento de centros educativos es una unidad organizacional dotada de órganos propios de administración y gestión, constituida por establecimientos de educación preescolar y de uno o más niveles y ciclos de enseñanza, a partir de un proyecto pedagógico común.

Particular y Cooperativa) y la QUAL (Formación y Servicios en Gestión de la Calidad, S.L.) con el fin de proporcionar a un conjunto de centros educativos asociados de la AEEP la posibilidad de realización de la autoevaluación de su centro tomando como base el Modelo de Excelencia de la EFQM (*European Foundation for Quality Management*), haciendo los debidos ajustes al contexto escolar. Sus objetivos pueden resumirse en estimular la mejora continua de los centros educativos a través de la identificación de áreas a mejorar y el compartir la experiencia, los conocimientos y las “buenas prácticas”.

- e) El programa AVES –*Avaliação de Escolas Secundárias* (2000 - a la actualidad), desarrollado por la Fundación Manuel Leão, con el apoyo de la Fundación Calouste Gulbenkian, se ha inspirado en el Modelo de Evaluación de Centros Educativos del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA) de la Fundación Santa María de España. El modelo valora las siguientes dimensiones: contexto sociocultural del centro educativo, organización del centro y clima organizacional, estrategias de aprendizaje, procesos de enseñanza y de organización pedagógica y resultados escolares de los alumnos. El trabajo es desarrollado por un equipo de coordinación de la Fundación Manuel Leão y por un pequeño equipo de docentes de cada centro educativo, responsable de acompañar y coordinar el proceso. Tenía como objetivos: conocer los procesos educativos de cada centro educativo, describir los cambios que se producen en los diversos campos de la organización escolar, analizar el impacto de los cambios, analizar e informar a los centros del “valor añadido” que producen, permitir que cada centro analice los resultados obtenidos y los compare con otros centros con características similares, elaborar modelos explicativos de la información obtenida, colaborar en la formulación y aplicación de una estrategia de mejora, y conocer mejor los factores de la calidad de la educación en Portugal.
- f) El proyecto *Efectividade da Auto-avaliação das Escolas* (2005-2006), desarrollado por la Inspección General de Educación, dirigido a centros educativos de enseñanza preescolar, básica y secundaria, es una actividad de evaluación externa, bajo la modalidad de la metaevaluación (proceso de evaluación de las evaluaciones). Los objetivos fueron: identificar aspectos clave de la autoevaluación como actividad promotora del desarrollo de los centros educativos; desarrollar una metodología de metaevaluación; promover en los establecimientos de educación y enseñanza una cultura de calidad, exigencia y responsabilidad, mediante una actitud autocrítica en función de la calidad de los procesos y los resultados; contribuir al desarrollo de una cultura de perfeccionamiento institucional focalizado y estratégico; y facilitar el desarrollo de dispositivos externos de apoyo a la autoevaluación en los centros educativos.

En el ámbito de la evaluación de centros educativos en Portugal, además de los diversos programas y proyectos aplicados, en diciembre de 2002, después del fin del

programa *Avaliação Integrada das Escolas*, la Asamblea de la República aprobó, a través de la propuesta del XV Gobierno Constitucional, la ley n.º 31/2002, de 20 de diciembre, sobre el Sistema de Evaluación de la Educación y de la Enseñanza no Universitaria, que desarrolla el régimen previsto en la ley n.º 46/86, de 14 de octubre (ley de bases del sistema educativo), y define orientaciones generales para la autoevaluación y para la evaluación externa de los establecimientos de educación preescolar y de las enseñanzas básica y secundaria. La ley n.º 31/2002, de 20 de diciembre, establece que el control de calidad se debe aplicar a todo el sistema educativo con la finalidad de promover la mejora, la eficiencia y eficacia, la responsabilización y la rendición de cuentas, la participación y la exigencia, y para dar una información cualificada de apoyo para la toma de decisiones. En los términos de la ley, la evaluación se basa en la autoevaluación a realizar en cada centro educativo no agrupado o agrupamiento de centros educativos, y en la evaluación externa. Azevedo (2007) afirma que la aprobación de la ley n.º 31/2002, de 20 de diciembre, pretendía marcar el inicio de un nuevo camino en la evaluación de centros educativos en Portugal.

3.1. El “Programa de Avaliação Externa de Escolas”

Actualmente, en Portugal se encuentra vigente el Programa de *Avaliação Externa de Escolas* (AEE), desarrollado por la Inspección General de Educación (la actual Inspección General de Educación y Ciencia). Es un sistema de evaluación de centros educativos que pretende responder simultáneamente a dos formas de abordar la realidad escolar, las perspectivas de mejora y la rendición de cuentas. Se llevó a cabo un primer ciclo de evaluaciones externas de centros educativos entre el año 2006 y principios del 2011. En 2006 se empezó a desarrollar un proyecto piloto, con la finalidad de comprobar las metodologías y los procesos diseñados, dónde la IGE eligió 14 agrupamientos y 10 centros educativos no agrupados para que fuesen evaluados en esa fase piloto. En el año 2007 se preguntó a más de cien centros sobre su interés en ser evaluados, evaluándose en ese año a los cien que respondieron afirmativamente. En el año siguiente y hasta el año 2011, se evaluaron todos los centros educativos no agrupados y agrupamientos que todavía no habían sido evaluados. En este primer ciclo de evaluaciones externas (2006-2011), que corresponde a la primera fase del proyecto, la IGEC evaluó 1131⁷ centros no agrupados y agrupamientos. El proceso de evaluación incluía, para cada centro del sistema, una secuencia de actividades que comprendía una auto-reflexión, la visita de un equipo de inspectores y un miembro externo, la elaboración y publicación del informe del equipo de evaluación externa y, en algunos casos, un plan de mejora para el centro/agrupamiento. En el final del primer ciclo del Programa de AEE se ha realizado una evaluación del programa con la finalidad de

⁷ En el primer ciclo del Programa de *Avaliação Externa de Escolas* (AEE), el número de centros educativos no agrupados y agrupamientos evaluados ha sido el siguiente: 24 en la fase piloto, 100 en el año escolar 2006/2007; 273 en el año escolar 2007/2008, 287 en el año escolar 2008/2009, 300 en el año escolar 2009/2010 y 147 en el año escolar 2010/2011.

mejorarlo y de que fuese un proceso transparente. Como resultado de esta metaevaluación se han introducido algunos cambios en modelo de evaluación de centros educativos que se aplicaron en el segundo ciclo del programa, por ejemplo, los dominios a evaluar, la escala de evaluación, la exigencia de cada centro educativo de definir un plan de mejora al final de su evaluación externa y el posterior acompañamiento de los centros por parte de las autoridades educativas.

A continuación, se puso en marcha el segundo ciclo de AEE (2011-2017), la IGEC (Inspección General de Educación y Ciencia) evaluó 824 centros no agrupados y agrupamientos, siguiendo un enfoque similar al primero, pero con la introducción de algunos cambios. Al considerar que los procesos de evaluación deben ser orientados por principios de continuidad y estabilidad y que estos requieren también una actitud permanente de reflexión sobre su eficacia y modos de perfeccionamiento. Después de haber concluido en 2011 el primer ciclo de AEE, la IGEC procuró apoyar la capacitación de los centros, las prácticas de autoevaluación y la participación de la comunidad educativa y de la sociedad local.

En seguida, tuvo inicio el tercer ciclo de AEE (2018 – hasta la actualidad), siguiendo un enfoque similar a los anteriores, pero con la introducción de algunos cambios. Actualmente el Programa de AEE es aplicado en todos los centros públicos de educación y enseñanza, incluyendo los centros de enseñanza artística, las escuelas profesionales públicas y privadas y los centros privados concertados. La periodicidad de la evaluación de cada centro es de una vez en cada ciclo regular de evaluación y tiene como objetivos (IGEC, 2019):

- Promover la calidad de la enseñanza, de los aprendizajes y la inclusión de todos los niños y de todos los alumnos.
- Identificar los puntos fuertes y áreas prioritarias, para la mejora de la planificación, gestión y acción educativa de los centros.
- Analizar la eficacia de las prácticas de autoevaluación de los centros.
- Promover una cultura de participación de la comunidad educativa; Contribuir para un mejor conocimiento público de la calidad del trabajo de los centros.
- Producir información para apoyar la toma de decisiones, en el ámbito del desarrollo de las políticas educativas.

Considerando los objetivos de la AEE, los criterios de evaluación definidos para evaluar los centros educativos contemplan cuatro dominios (IGEC, 2019): a) autoevaluación, b) liderazgo y gestión, c) prestación del servicio educativo y d) resultados. Éstos contemplan un total de doce campos de análisis que vienen marcados por un conjunto de referentes que constituyen elementos de armonización de las materias a analizar por los equipos de evaluación. Es decir, cada uno de estos

dominios tiene definidos criterios e indicadores de evaluación. Se presentan a continuación los campos de análisis de cada uno de los dominios:

- a) Autoevaluación: desarrollo, consistencia e impacto.
- b) Liderazgo y gestión: visión y estrategia, liderazgo, gestión.
- c) Prestación del servicio educativo: desarrollo y bienestar de los niños y alumnos, oferta educativa y gestión curricular, enseñanza/aprendizaje/evaluación, planificación y acompañamiento de las prácticas educativa y lectiva.
- d) Resultados: resultados académicos, resultados sociales⁸, reconocimiento de la comunidad.

Se puede considerar que los *stakeholders* (potenciales grupos interesados y/o beneficiarios) en la evaluación de los centros son el Ministerio de Educación y Ciencia, los centros educativos, la dirección escolar, los profesores, la comunidad educativa, los alumnos y las familias. En lo que se refiere al proceso de implementación de la evaluación externa, según la IGEC (2019), para su desarrollo, los centros sólo necesitan preparar el documento de presentación⁹. Se trata de un texto de conexión con su autoevaluación en que su realización es responsabilidad de los propios centros, que debe abordar explícitamente cada uno de los dominios y campos de análisis de la evaluación externa y hacer referencia a los resultados de anteriores evaluaciones externas y medidas consecuentes definidas por el centro. Debe ser entregado con antelación al equipo de evaluación externa, ofreciendo una visión de su contexto, de su evolución reciente, de sus prioridades y sus proyectos, de lo que ya han logrado y de sus restricciones y desafíos. Puede constituir el soporte de la presentación a hacer por la dirección cuando el equipo de evaluación externa realiza su visita al centro/agrupamiento. Por norma, la duración de la visita de la IGEC es de tres a cinco días, en función de la dimensión del centro y de su diversidad educativa, o sea, la oferta de diversos niveles de educación y enseñanza. En la visita a los centros, el equipo de evaluadores externos, formada por dos inspectores de la IGEC y por dos expertos externos, utiliza la siguiente metodología de trabajo para proceder a la evaluación externa de cada centro (IGEC, 2019):

- Análisis documental, que consiste en el análisis del documento de presentación del centro/agrupamiento y de otros documentos como, por ejemplo, el proyecto educativo, los planes de estudio, el plan anual o plurianual de actividades, el reglamento interno, el informe de autoevaluación, los planes de mejora, el informe de actividades presentado por el/la Director(a) al Consejo General, informes de evaluación externa de ciclos anteriores, así como otros documentos esenciales, en el ámbito de la autonomía organizacional, curricular y pedagógica del centro.

⁸ Envuelve: a) participación en la vida del Centro y asunción de responsabilidades; b) cumplimiento de las reglas y disciplina; c) solidaridad y ciudadanía; y d) impacto de la escolaridad en la trayectoria de los alumnos.

⁹ Tiene una dimensión limitada y sirve como documento de referencia en la sesión de presentación del centro al equipo de evaluación externa.

- Análisis de la información estadística referente al centro, a los resultados escolares y a los resultados sociales, que asienta en datos e indicadores disponibles en el portal Info-*Escolas* y otros datos estadísticos de caracterización del centro o del agrupamiento. Aplicación de cuestionarios de satisfacción, online, a alumnos, a padres-madres y a trabajadores docentes y no docentes, con el correspondiente análisis de los resultados obtenidos.
- Observación de la práctica educativa y lectiva, ocurre en un momento previo a la visita principal, en un conjunto de grupos de clase de diferentes niveles de educación y enseñanza, elegido por el equipo de evaluación externa, desde un universo de horarios escolares de los grupos de clase enviados por el centro y informando al centro con 2 o 3 días de antelación. La observación incide, preferencialmente, en la interacción pedagógica, en las competencias trabajadas y en la inclusión de todos los alumnos.
- Observación directa de las instalaciones, equipamientos y ambientes educativos, contactando con diferentes participantes en el proceso educativo. En el caso de los agrupamientos de centros incluye visitas a jardines de infancia y a los centros educativos del agrupamiento.
- Entrevistas de panel, método esencialmente usado por el equipo de evaluación externa para recabar información en la comunidad educativa, aplicado a 11-12 grupos de entrevistados¹⁰, miembros de dicha comunidad.

La escala de evaluación utilizada es cualitativa y contempla cinco niveles de clasificación (IGEC, 2019): insuficiente, suficiente, bueno, muy bueno y excelente. En cada uno de los dominios evaluados el equipo de evaluación atribuye uno de los niveles de clasificación de la escala. En el caso de que los centros no estén de acuerdo con la clasificación atribuida por la IGEC, éstos tienen derecho a réplica, sus informes también son divulgados en la página de Internet del centro y de la IGEC, junto al informe final. Según la IGEC (2019), después de realizar la evaluación externa está prevista la elaboración de un informe de evaluación y la publicación de los resultados. Tras la evaluación externa puede existir una evaluación intercalar centrada en algunos dominios, propuestos por el equipo de evaluación o por el centro, en el seguimiento de acciones de mejora o procesos innovadores implementados.

El Programa de *Avaliação Externa de Escolas* (AEE), que se está analizando en este apartado, fue objeto de evaluaciones internacionales y europeas, que han resultado en la publicación de informes, como es el caso de la “OECD Reviews of Evaluation and

¹⁰ Por ejemplo: alumnos; alumnos delegados de clase y asociación de estudiantes; asistentes técnicos y operacionales; Consejo General; coordinadores de departamento y responsables de otras estructuras de coordinación educativa y supervisión pedagógica; Dirección Escolar; directores de clase y respectivos coordinadores; docentes; docentes y técnicos de los servicios técnico-pedagógicos; equipo de autoevaluación; representantes del ayuntamiento; representantes de la asociación de padres-madres y encargados de educación y representantes de los padres-madres de grupo y de clase.

Assessment in Education: Portugal 2012”. Este informe, de la autoría de Santiago *et al.* (2012), identifica puntos fuertes y débiles del modelo del segundo ciclo de AEE portugués. Como puntos fuertes, Santiago *et al.* (2012) creen que:

- a) El proceso de AEE es transparente, puesto que los instrumentos, los procedimientos y los criterios de evaluación están disponibles para consulta en la página web de la IGEC. Los informes de evaluación son publicados en la página web de la IGEC y los centros tienen derecho a réplica, siendo también ésta divulgada en la red junto al informe final.
- b) Como política de mejora y transparencia, todos los años el programa de AEE es objeto de evaluación, es decir, se realiza una metaevaluación del modelo, en que los centros educativos evaluados participan y sus resultados son divulgados públicamente. Aunque, de acuerdo con Afonso (2010), hay que entender si la ilusión por la supuesta transparencia de algo que es familiar a los sujetos no podrá ser un obstáculo a la comprensión de la realidad educativa y organizacional.
- c) La AEE está bien instituida, una vez que es asumida por la administración central como un instrumento de mejora de la calidad del servicio educativo, se apoya en las buenas prácticas internacionales, su utilidad es ampliamente aceptada por parte de los centros educativos y supone una sólida práctica de rendición de cuentas a través de la realización de ciclos regulares de evaluación de centros educativos.
- d) Existe una relación interdependiente entre la evaluación externa y la autoevaluación, la utilización conjunta de las dos puede maximizar los beneficios de ambas modalidades de evaluación. Los centros educativos tienen autonomía para elegir qué modelo de evaluación utilizarán en su autoevaluación, existiendo la posibilidad de adaptar su modelo de autoevaluación a los criterios de análisis de la evaluación externa.
- e) El programa de AEE contiene algunos puntos fuertes, tales como, que el proceso de evaluación externa se desarrolla de forma sistemática y está bien estructurado, que se recogen evidencias fiables y pertinentes a través de la utilización de una gran diversidad de fuentes de información y el hecho de que en los equipos de evaluación se integren elementos externos contribuye a reforzar la credibilidad y objetividad del proceso.
- f) Los centros educativos se benefician de un seguimiento posterior, pues está previsto el acompañamiento de los centros que obtienen peores resultados, hecho que en el primer ciclo del programa de AEE se ha concretado mediante el apoyo de las Direcciones Regionales de Educación mientras que en el segundo ciclo se realiza bajo el seguimiento de los planes de mejora por parte de las autoridades educativas.

Por su parte, como puntos débiles, Santiago *et al.* (2012) y Van Bruggen (2010) consideran, entre otros, que:

- a) La cultura de evaluación y mejora en los centros educativos es aún incipiente, adoleciendo de formación insuficiente en técnicas de evaluación, sus resultados son vagos y no parecen tener un fuerte impacto en las prácticas educativas de los centros. La autoevaluación de centros no está todavía plenamente instaurada, para que sea empleada como parte integrante de la vida escolar es necesario que la AEE sea suficientemente impulsora.
- b) Los diferentes componentes de la evaluación (por ejemplo, de los aprendizajes, de los profesores, de los directores y de los centros) no están articulados, lo que muestra que el cuadro de evaluación del sistema educativo no posee coherencia.
- c) El foco en la calidad y eficacia de la enseñanza y del aprendizaje es limitado, la AEE se centra en exceso en los procesos y en los documentos de gestión y administración, no recurriendo a la observación de la enseñanza y el aprendizaje en el aula.
- d) Existe un cierto desequilibrio entre las funciones de rendición de cuentas y de mejora de los centros educativos, verificándose un bajo impacto de la AEE, una vez que los resultados de la evaluación no son utilizados para la mejora de los procesos y de los resultados, los informes no siempre son analizados en los centros educativos y no hay un acompañamiento sistemático de los centros educativos después de la divulgación de los resultados de la evaluación externa.

Al margen de lo expresado por estos autores es necesario reconocer otras críticas que se han realizado a los procesos intensos de evaluación. Según estas críticas, dichos procesos no pueden ser analizados al margen de otros procesos sociales, políticos, económicos y culturales que caracterizan la globalización y la transformación de los estados nacionales desde hace más de tres décadas. Desde estos marcos, que es importante tener en cuenta para proponer modelos de evaluación alternativos, es posible recoger algunos de los siguientes aspectos, entre otros:

- a) Los mecanismos de evaluación muchas veces son empleados como formas de regulación y gobernanza, es decir que se los emplea para influir en las prácticas educativas ofreciendo las direccionalidades que subyacen a los aspectos que se valoran positivamente. El asunto es que, en estos casos, los sistemas de evaluación se presentan como un procedimiento técnico neutro, y no se explicitan estas direccionalidades como opciones políticas.
- b) Relacionado con lo anterior, se ha cuestionado el poder que tienen los números y los datos para trasladar representaciones diversas sobre la realidad educativa (Grek, 2009, Ozga, 2009), y, por tanto, su poder persuasivo bajo la supuesta objetividad que ellos transmiten, ocultando que siempre suponen una construcción cargada de opciones diversas (Popkewitz, 2013).

- c) Finalmente, se quiere resaltar la orientación que muchas veces adquieren las prácticas de evaluación en el marco de lo que Ball (2003, 2013) denomina la cultura de la performatividad. Desde este punto de vista, las mismas acompañan procesos de fabricación de subjetividades y organizaciones por la presión que ejerce la racionalidad performativa que «ata» las conductas y las prácticas a resultados cuantificables. De esta manera, se destaca, por ejemplo, la presión que ejercen los rankings o la publicación continua de los resultados de evaluación por distintos medios.

4. Conclusiones

La presencia del Estado-evaluador a nivel de la enseñanza no-superior se puede explicar a través del fomento de un *ethos* competitivo, no siendo de extrañar, en ocasiones, el predominio de una racionalidad instrumental que sobrevalora indicadores y resultados cuantificables sin tener en cuenta los contextos y los procesos educativos (Afonso, 2010).

El modelo de *Avaliação Externa de Escolas* (AEE), en vigencia en Portugal, es desarrollado a través de dos modalidades de evaluación interdependientes, la autoevaluación y la evaluación externa. La evaluación externa está parcialmente basada en los resultados de la autoevaluación, siendo el informe de autoevaluación uno de los documentos a ser consultados por la Inspección General de Educación y Ciencia (IGEC) cuando realizan la evaluación externa. El juicio emitido por la IGEC, a través de la divulgación pública de un informe final, puede ser utilizado en la autoevaluación, permitiendo a los centros definir un plan de mejora, implementarlo y evaluarlo, planteando nuevas acciones de mejora.

Se ha introducido en el tercer ciclo de evaluación externa un cambio primordial, en línea con la tendencia observada en diversos sistemas nacionales de evaluación externa de centros de varios países europeos (European Commission/EACEA/Eurydice, 2015) e identificado en informes y evaluaciones internacionales como un punto débil del sistema portugués, el hecho que el proceso de evaluación externa incluya la observación de la enseñanza y aprendizaje en el aula.

Después de llevar a cabo la evaluación externa se pueden identificar una serie de consecuencias de índole sumativo y formativo para los centros educativos evaluados. El uso sumativo de los resultados se traduce en un seguimiento permanente, por parte de las autoridades educativas, de los centros educativos con resultados insuficientes y en la comunicación de los resultados de la evaluación de cada centro, a través de la publicación de los informes de evaluación y de la formulación de *rankings*, algo que, como se ha afirmado, tiene efectos negativos diversos. Mientras que el uso formativo de los resultados de la evaluación externa consiste en la identificación de buenas prácticas, la formulación de recomendaciones para la mejora del centro educativo, el desarrollo de un plan de mejora y el seguimiento y apoyo externo a los centros. La utilización de los

resultados de la evaluación comprende también la posibilidad de usar los resultados de la AEE para supervisar el sistema educativo portugués y determinar su calidad. Sin embargo, también en este caso, es preciso analizar los supuestos usos formativos en una cultura performativa, para evitar, fundamentalmente, prácticas que terminan desprofesionalizando al docente y a los centros educativos.

En este sentido, el desarrollo del modelo de AEE se enfrenta a una serie de desafíos que incluyen, entre otros, la incipiente cultura de evaluación y mejora, el escaso desarrollo de la autoevaluación en los centros educativos y el limitado impacto de la evaluación escolar. Aunque quizá, el desafío más significativo se vincula a la necesidad de que la evaluación pueda ser siempre un mecanismo para la profesionalización y el empoderamiento de los centros educativos, para lo cual es imprescindible contemplar en su implementación los rasgos de la globalización, la reforma de los estados nacionales, la cultura de la performatividad, la competitividad y los procesos de transformación de la educación en mercancía que, en este contexto, están teniendo lugar a nivel internacional (Lundgren, 2013). Desde este punto de vista, si en los procesos de evaluación de centros educativos no se contemplan estos aspectos, se corre el riesgo de que los mismos se conviertan en un mecanismo que refuerce los rasgos recién mencionados. Tal como sostiene Simões (2013), es necesario evitar que la evaluación se transforme en un instrumento de dominación y control, tanto a nivel externo como interno del centro.

Referencias bibliográficas

- Afonso, A. J. (2009). Políticas educativas e accountability em educação. Subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, 57-70.
- Afonso, A. J. (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Revista Estudos de Avaliação Educacional*, 21(46), 343-362.
- Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educ. Soc., Campinas*, 33, 119, 471-484.
- Azevedo, J. (2007). Avaliação das Escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. En M. I. Miguéns (Dir.), *Avaliação das Escolas – Modelos e processos* (pp. 13-99). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Badilla, L. (2009). La evaluación de centros: riesgos y posibilidades. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 99-112). Madrid: OEI.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En N. Narodowski, M. Nores y M. Andrada

- (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Buenos Aires: Granica.
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Revista Educación y Pedagogía*, XV, 37, 87-104.
- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc., Campinas*, 26, 92, 725-751.
- Clímaco, M. C. (2011). Avaliação de Escolas: estratégia de prestação de contas ou melhoria? En D. Fernandes (Org.). *Avaliação em educação: Olhares sobre uma prática social incontornável* (pp. 77-94). Pinhais, PR: Editora Melo.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015). *Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en <https://bit.ly/34IeJqU>
- Fernandes, D. (2007). Vinte e cinco anos de avaliação das aprendizagens: Uma síntese interpretativa de livros publicados em Portugal. En A. Estrela (Org.). *Investigação em Educação: Teorias e práticas (1960-2005)* (pp. 261-306). Lisboa: Educa.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37, DOI: 10.1080/02680930802412669
- Guba, G. E. y Lincoln, Y. S. (1982). *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Inspecção Geral de Educação e Ciência – IGEC (2019). *Avaliação Externa das Escolas – Referentes e Documentos de Trabalho do Terceiro Ciclo de Avaliação Externa das Escolas (2018-actualidad)*. Disponible en <https://www.igec.mec.pt/>
- Lundgren, U. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 15-29.
- Monarca, H. (2012). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. *Perfiles Educativos*, 135, 164-176.
- Monarca, H. y Fernández-Agüero, M. (2018). Opinión del profesorado sobre las fortalezas y debilidades de las evaluaciones externas de aprendizaje en España. *Educación XXI*, 21(2), 249-273.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.

- Popkewitz, Th. (2013). PISA: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Sánchez Pérez, J. I. (2007). Evaluación de centros y calidad. *Avances en Supervisión Educativa. Revista de la Asociación de inspectores de Educación en España*, 5. Disponible en <https://bit.ly/36T89Ar>
- Santiago, P., Donaldson, G., Looney, A. y Nusche, D. (2012). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012. OECD Publishing. Disponible en <https://bit.ly/3jSiekE>
- Simões, G. M. (2013). Autoavaliação da Escola – Uma proposta de emancipação. Coimbra: Lápis de Memórias.
- Stufflebeam, D., y Shinkfield, A. (1989). *Evaluación sistemática: Guía Teórico e Práctica*. Barcelona: Paidós/MEC.
- Van Bruggen, J. C. (2010). *Inspectorates of Education in Europe: some comparative remarks about their tasks and work*. Bruselas: SICI.
- Vanderberghe, V. (2002). Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿Una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? En N. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 213-238). Buenos Aires: Granica.

Referencias legislativas

Ley nº 31/2002, Diário da República, nº 294, Serie I-A, de 20 de diciembre.

Para este capítulo:



Borges Pereira, E. (2020). La Evaluación de Centros Educativos en la Enseñanza no Universitaria en Portugal. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 140-156). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Capítulo VIII

Reconfiguración de los sentidos sobre la educación en España a partir de la nueva ley de educación (LOMCE)

Héctor Monarca¹ y Noelia Fernández González²

1. Introducción

En España, como en muchos otros países en este contexto del capitalismo global, de reforma de los Estados nacionales, de reestructuración de las formas de acumulación y distribución del poder y de la riqueza, se viene dando un cambio significativo en las formas de entender la educación. Dicho cambio se manifiesta en los discursos, políticas, prácticas y representaciones que circulan. En ese sentido, la nueva Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aprobada en diciembre de 2013, constituye un claro ejemplo de las nuevas direccionalidades que se pretende que asuma la educación en este país. En la misma se establecen rupturas significativas con algunos sentidos que, hasta ahora, parecían funcionar como consenso postdictadura, muchos de los cuales formaban parte de los principios educativos defendidos por el Estado de bienestar, plasmados en leyes educativas anteriores de España, y en la de otros países europeos y de América Latina, como así también en países de otros continentes. De la misma manera, muchos de aquellos principios fueron promovidos y defendidos por organismos como UNESCO y UNICEF, y otras asociaciones, sindicatos y movimientos sociales.

La ruptura que supone la LOMCE con respecto a muchos de aquellos principios y significados no parece ser el punto de partida de un nuevo proceso. En el año 2002 hubo un intento previo de plasmar a nivel legislativo un cambio similar en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)³. De la misma manera, algunas Comunidades Autónomas incorporaron medidas que posteriormente terminaron plasmadas en la LOMCE. Por otra parte, ciertas actuaciones que pueden quedar reforzadas en la nueva ley llevan mucho tiempo entre nosotros y nosotras: los circuitos

¹ Doctor en Educación por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente Profesor Docente-Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Email: hector.monarca@uam.es

² Doctora en Educación por la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en Calidad y Mejora de la Educación por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la misma universidad. Actualmente Profesora Docente-Investigadora en la Universidad de Oviedo. Email: nfg.fernandeznoelia@gmail.com

³ Esta ley, aunque fue aprobada, no llegó a implementarse porque fue derogada al cambiarse el gobierno.

educativos diferenciados, la privatización de centros, la transferencia de fondos públicos a la gestión privada y prácticas de elección de centros por parte de las familias, o de estudiantes por parte de los centros, como puede apreciarse en una gran variedad de obras (Apple, 2006; Fernández-González, 2019; Fernández-González y Monarca, 2019; García Fernández y Moreno, 2002).

A nivel mundial, muchas de las ideas y prácticas que ahora intenta reforzar o incorporar la LOMCE a la realidad educativa de España, se vienen implementado a nivel más o menos focalizado en algunos países y regiones, aunque con carácter cada vez más extendido. En la década del 70 Reino Unido y Estados Unidos implementan e impulsan profundos procesos de reforma de sus Estados incorporando lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública (Normand et. al., 2018); con una tendencia contradictoria entre la descentralización y la centralización: descentralización de servicios, mayor participación del mercado, privatización; pero con nuevas formas de centralización a través del control de resultados mediante diversas prácticas de evaluación y de supervisión (Ball, 2003; Lundgren, 2013; Ozga, 2009). Para explicar este hibridismo en el que se combinan procedimientos de gestión burocráticos-tradicionales con otros propios del mercado, Le Grand (1991) introduce el término de cuasi-mercados, el cual es rápidamente incorporado a los análisis educativos para hacer mención a la combinación de los siguientes rasgos de su funcionamiento: elección de escuelas por parte de las familias, autonomía de los centros educativos y alto control del Estado por medio de procedimientos de rendición de cuentas y sistemas de evaluación (Ball y Youdell, 2007; Fernández-González y Monarca, 2018; Monarca, 2012; Whitty, Power y Halpin, 1999).

Los cambios mencionados se fueron extendiendo por un número importante de países, a distintas velocidades e intensidades. La globalización en gran parte hace referencia a estos procesos de cambio del Estado de bienestar hacia al Estado competitivo (Cerny, 1997), el cual se caracteriza por muchos de los rasgos antes mencionados. Por su parte, de forma complementaria, Gentili (1997) ve a la globalización como parte de la restructuración del capitalismo y sus formas de acumulación y distribución de la riqueza. En este sentido, Ball (2012) hace un interesante análisis de las nuevas redes de poder e influencia a nivel internacional, con ejemplos concretos de empresas y grupos económicos que invierten en escuelas de múltiples países.

La descripción de principios neoliberales que circulan incorporados en discursos, políticas y prácticas educativas con anterioridad a la LOMCE, tanto a nivel estatal como internacional, podría ampliarse (Fernández-González y Monarca, 2019). Sin embargo, lo relevante es que ahora se cristaliza a nivel prescriptivo y, de forma explícita, se establece una ruptura con ciertos significados que han sido pilares de consensos previos, más próximos a la socialdemocracia. En este sentido, con la LOMCE se refuerzan normativamente sentidos ya existentes o se extienden a todo el

Estado algunos que se daban de forma focalizada en algunas Comunidades Autónomas; finalmente, se incorporan otros sentidos cuya novedad es más evidente. En cualquier caso, más allá de la novedad o no, la LOMCE se presenta como una síntesis importante de una serie de significados que suponen un importante refuerzo para avanzar en un cambio profundo de los sentidos que, hasta ahora, estaban sosteniendo la educación institucionalizada en España. Parece ser una propuesta de cambio de gran calado que afecta al sentido mismo de la educación, marcando una alineación evidente con el contexto de globalización antes mencionado y la reforma de Estado en la que, por otra parte, se está profundizando de forma simultánea. En términos generales, podríamos enmarcar esta ley en “una serie de estrategias culturales orientadas a quebrar la lógica del sentido” (Gentili, 1997, p. 115) que las mayorías tienen sobre la escuela y la educación.

Por tanto, en este capítulo se asume que la nueva ley de educación cristaliza intenciones de profundos cambios de sentido y nuevas direccionalidades para la educación y la escuela, acorde con otros cambios a nivel global y estatal. Se introducen nuevos valores, nuevas prácticas, nuevas racionalidades, nuevas lógicas... o se resignifican los existentes. Algunos de ellos se relacionan con: a) la idea de la educación como derecho, la idea de igualdad y de escuela comprensiva; b) la idea de calidad y excelencia; c) la idea de fracaso y culpa asociado a la naturalización de las capacidades y del esfuerzo; d) la gestión vertical, técnica y sin participación o con una participación burocratizada; e) nuevas formas de control y vigilancia; f) implementa una clara tensión entre lo común y la diversidad; g) la introducción de procesos de evaluación estandarizada como «mecanismo clave» regulador del cambio buscado; entre otras. En todo caso, siempre nos queda algo de optimismo: los procesos de reproducción y producción cultural y social son de gran complejidad y no admiten ninguna lectura mecanicista (Apple, 1997a; Giroux y McLaren, 1998; Willis, 2006); cualquier disputa simbólica e instrumental relacionada con dar sentido y direccionalidad a la realidad, tiene lugar en el marco de intereses y grupos de poder diversos y con frecuencia contradictorios; por tanto, aunque los mismos no se encuentren en una posición de igualdad, siempre podrían darse los espacios para la disputa, la apropiación, resignificación y resistencia.

2. El fin de la escuela comprensiva y de la educación como principio de igualdad

Tal como sostiene Manuel de Puelles (2009), el Estado de bienestar fue el que hizo posible que se consolidara la educación como un derecho fundamental. Fue entonces cuando, según el autor, la separación entre un nivel primario y otro secundario deja de tener sentido y sectores sociales antes excluidos acceden masivamente a este último; “nace de este modo la escuela comprensiva, integrada o polivalente” (Puelles, 2009, p. 3), necesariamente unida a la búsqueda de igualdad de oportunidades. De

manera similar, Gimeno (1998) sostiene que, en la educación comprensiva, la escolaridad se organiza de tal modo que “los estudiantes asisten a un mismo tipo de centro (no existe división, por ejemplo, entre enseñanza profesional para unos y formación no-profesional para otros)” (p. 317), de esta manera, existe un currículo básico, generalmente polivalente, para todos.

En este caso, la LOMCE retoma y refuerza la diversificación en itinerarios o circuitos diferenciados dentro de la enseñanza obligatoria. Esto no es algo nuevo en la educación española, pero, aunque en términos generales no ha demostrado ser una solución que favorezca la igualdad de oportunidades (Monarca, 2017a), la nueva ley insiste y refuerza este camino. En este sentido, no ofrece ninguna solución encaminada a lograr aquella escuela comprensiva propia del consenso de la década de los 80; más bien, parecen resurgir en ella las viejas resistencias. De la misma manera, si la educación comprensiva fue de la mano de la educación como derecho del sujeto que debía ser provisto por el Estado, tanto una como el otro son eliminados del discurso simultáneamente; lo cual afecta también a la igualdad de oportunidades. La educación y la escuela como lugar común se diluye, desvanece, desaparece (Fernández González y Monarca, 2021; Monarca, Fernández González y Méndez-Núñez, 2020).

Otros aspectos amenazan cambios en estas concepciones. Uno de los ellos tiene que ver con la forma en que se justifica la necesidad de separación de itinerarios, basado en la idea de los «talentos» a modo de naturalización de las capacidades de los sujetos, lo cual supone un retroceso teórico en cuanto a entenderlas como «dones naturales» (Kaplan y Ferrero, 2002), “desvinculadas de las condiciones históricas, políticas, económicas y educativas de los contextos y de los sujetos que en ellos viven y de las oportunidades que estos tienen para desarrollarse como tales” (Monarca, 2012, p. 112). De esta manera, estas naturalizaciones suponen una forma de legitimar las desigualdades sociales y las respuestas educativas diferenciadas de acuerdo con ellas. De acuerdo con los análisis que realiza Apple (1997b), pareciera que en la insistencia que realiza la LOMCE sobre las diferencias naturales de los talentos que poseen los estudiantes subyace la idea de que “nuestras sociedades serán más estables si comprendemos finalmente que es preciso renunciar al sueño de que todos nuestros niños necesitan ser igualmente educados” (p. 85).

Otro de los aspectos tiene que ver con la forma de entender la educación básica, concretamente, con su fragmentación. El concepto apenas es mencionado, sin embargo, lo llamativo es que ya no queda asociado de forma explícita a la enseñanza secundaria, como sucedía hasta ahora. Es importante cómo una sociedad define «lo básico» desde el punto de vista educativo, lo imprescindible, ya que en cierta forma determinará los esfuerzos que el Estado tiene que realizar para garantizarlo. El acceso a una educación polivalente para nuestros tiempos debe abarcar como mínimo la enseñanza primaria y la secundaria, bajo el principio de escuela comprensiva, a eso se ha llamado educación básica en el consenso educativo de los 80. Todos estos conceptos: educación

comprensiva, polivalente y básica, han sido modificados, incluso eliminados, por esta ley. En este sentido, la formación polivalente y amplia de los estudiantes en la educación básica como base de una ciudadanía democrática deja de ser una prioridad.

Junto con lo anteriormente mencionado, otro cambio observado tiene que ver con que la «inclusión», como concepto y como práctica, la cual prácticamente desaparece del discurso. Muy unido a la idea de escuela comprensiva, la inclusión “es uno de los aspectos en los que más se ha matizado y materializado la democratización de la educación, a través de una forma de entender la educación y de organizar las enseñanzas” (Monarca, 2012, p. 113). La misma, tal como sostienen Booth y Ainscow (2011), hace referencia a eliminar la exclusión, la discriminación y las barreras para el aprendizaje y la participación de todos los estudiantes, muy especialmente de aquellos que se encuentran en situación de desigualdad y desventaja con respecto a otros.

Es cierto, tal como expresa Ball (2002), que “los temas referidos a la equidad no desaparecen totalmente, antes bien son «ubicados y reubicados» [...] Los significados de la palabra equidad se retraen, son re TRABAJADOS y realizados de nuevas maneras” (p. 119). De cualquier forma, la educación y la escuela como espacio de derecho para la igualdad de oportunidades, la equidad, la justicia y la construcción de la ciudadanía queda alterado, acorde con el nuevo contexto de global y de reestructuración del Estado. En este sentido, de acuerdo con lo mencionado en la introducción, “los cuasi mercados tienden a aumentar la segregación entre escuelas” (Vanderberghe, 2002, p. 230). En este contexto de cuasi-mercados la educación se transforma en una mercancía (Ball, 2013; Lundgren, 2013), y se establece con ella una relación de proveedor-cliente (Ball y Youdell, 2007; Le Grand, 1991; Whitty, Power y Halpin, 1999), en la que la igualdad ya no tiene ninguna relación con las oportunidades históricas o presentes de las personas o grupos, sino, fundamentalmente, con las posibilidades que tanto proveedores y clientes tienen de elegirse (Apple, 1997a).

3. Exámenes externos, diferenciación y nuevas formas de regulación y vigilancia

Las evaluaciones externas que establece la LOMCE son, posiblemente, uno de los elementos que tiene mayor relevancia. Alineados con otros discursos que circulan a nivel internacional relacionados con la calidad de la educación y la rendición de cuentas (Díez-Gutiérrez, 2018; Fernández-González y Monarca, 2018, 2019; Grek, 2009; Normand et. al., 2018), contribuyen a instalar y promover una cultura performativa (Ball, 2003, 2013). En este marco, las evaluaciones externas son usadas explícitamente para legitimar su propia «reforma» y, de acuerdo con la lógica del discurso empleado, es de esperar que también sean usadas para legitimar o justificar otras acciones en el futuro. De la misma manera, parecen adquirir un fuerte matiz regulador de prácticas y políticas (Apple, 2019; Barroso, 2005), es decir, su uso como «mecanismo de gobernanza» (López, 2013; McDonnell, 1994; Supovitz; 2009), en el contexto de una

nueva gobernanza supranacional (Carvalho, 2009; Dale, 1999; Edwards y Moschetti, 2020; Torres, 2006).

Por tanto, es necesario aproximarse de forma crítica con el objetivo de trascender la propuesta naturalizada y aporoblemática que la ley hace de las evaluaciones externas (Monarca, 2012). En este sentido, al margen de la necesidad que pueda tener un Estado de generar conocimiento sobre la forma en que funciona su sistema con el fin de poder implementar medidas de mejora fundamentadas, las evaluaciones son instaladas en sentido contrario de lo que sugiere el campo específico de evaluación de políticas (Adelle, y Weiland, 2012; Álvarez-López y Valle, 2019), las cuales surgen en un principio como una respuesta crítica a las evaluaciones focalizadas en programas o aspectos aislados de las mismas. En este caso, las evaluaciones externas se centran, principalmente, en «resultados de aprendizaje» —una forma muy acotada y pobre de definir los resultados del sistema educativo—, tomados a partir de la medición y la cuantificación de los aprendizajes de los estudiantes (Matheus y Lopes, 2014; Popkewitz, 2013).

De esta forma, la relevancia que ocupan en la LOMCE por intensidad, frecuencia y características, su lugar dentro del funcionamiento de lo escolar y lo educativo, debe ser analizado en el marco de las reformas que las prácticas y los sentidos de la educación están teniendo a nivel internacional, como así también en España (Apple, 2006, 2019). En este sentido, tal como sugiere Ball (2003, 2013), las evaluaciones deben ser analizadas como «tecnologías» que participan en la «fabricación» de identidades y culturas institucionales. Las lógicas de actuación que suponen, la forma en que impactan en los sujetos: profesorado, estudiantes, familias, políticos y en las mismas escuelas, contribuye a generar, potenciar o legitimar cambios en la educación y en la forma de pensar de las personas sobre la educación y la vida social (Díez-Gutiérrez, 2018; Fernández-González, 2015; Monarca y Fernández-Agüero, 2018; Normand et. al., 2018; Ozga, 2009). En este sentido, de acuerdo al uso que se hace de las evaluaciones y de todo lo que gira alrededor de ellas, éstas no sólo impactan en el ámbito escolar, sino también sobre el sentido común (Apple, 1997, 2019).

De esta manera, las evaluaciones externas se transforman en verdaderas reguladoras de las políticas y las prácticas educativas, que actúan no sólo como generadoras de reglas, sino como dispositivo que favorece la articulación de «múltiples regulaciones» (Barroso, 2005), de fuentes, contenidos, actores, etc.; cambiando la naturaleza de la regulación burocrática-tradicional. En el modelo burocrático, los roles, las funciones y los procedimientos de regulación se caracterizan por estar claramente definidos en las reglamentaciones y por funcionar de acuerdo con ellas, en este sentido, a pesar de darse diversas mediaciones, los roles y funciones se caracterizan por ser fijas y estáticas. Los dispositivos de evaluación, en cambio, ni siquiera suele presentarse como mecanismos de regulación, manteniendo oculta esta función. Sin embargo,

producen los efectos de cualquier sistema de regulación: genera reglas que guían o prescriben comportamientos, que sugieren actuaciones a los sujetos y a las instituciones, como así también a las administraciones educativas; sólo que en este caso dicho proceso tiene lugar de forma implícita, sutil. A partir de Barroso (2005) es posible sostener que se trata fundamentalmente de un proceso que “resulta más de la regulación de las regulaciones, que del control directo de la aplicación de una regla sobre la acción de los «regulados»” (p. 734)⁴.

En esta línea de análisis, tal como sugiere McDonnell (1994), las evaluaciones externas son en realidad un eficaz sistema de persuasión, el cual, en su lado más negativo, se presta a la propaganda y a la manipulación. Son verdaderos prismas que orientan las miradas sobre el mundo y la educación: definen lo que es «buena educación», lo que es «calidad», lo que es importante, definen cómo y cuándo eso se determina, y quién lo hace. En realidad, las evaluaciones que se proponen en la LOMCE, alejadas de una verdadera evaluación de las políticas —del sistema—, como ya se ha sugerido (Adelle y Weiland, 2012; Álvarez-López y Valle, 2019), evitan cualquier aproximación compleja a la comprensión de los fenómenos educativos. En realidad, estas evaluaciones acotan la mirada y entregan el problema ya definido, cuantificado, de esa manera cierran el debate, lo enmarca, lo deja atrapado en un límite que viene definido de forma a priori a las mismas prácticas educativas (Monarca, Fernández-González y Méndez-Núñez, 2021). Así usadas, acotan la forma de pensar y actuar, la deja atrapada en lo que las pruebas determinan como «medible», como así también en las cuantificaciones que posteriormente ofrece, habilitando un espacio de sentido permitido para pensar lo educativo.

3.1. Exámenes externos y transformación de la educación en mercancía

Un aspecto importante de los sistemas de evaluación que se desprende de la ley que estamos analizando, es que queda reforzado, por su propia lógica, la contribución que estos hacen al proceso de transformación de la educación en mercancía (Ball, 2012, 2013; Grek, 2009; Ozga, 2009). Estos sistemas, las prácticas y el simbolismo que giran en torno a ellos, contribuyen a «ponerle valor» a los distintos aprendizajes, momentos, actuaciones, logros, etc.; de esta manera, usando los argumentos de Willis (2006), son una herramienta de la fábrica simbólica que produce las mercancías culturales. Así, dentro de la racionalidad performativa, de la cual los sistemas de evaluación así concebidos forman parte, ese valor viene determinado por las cuantificaciones de los resultados de los aprendizajes o conductas esperadas: es su puesta en escena mediante todo tipo de comparaciones (Anderson, 2010). Esta combinación, números-datos-comparación, es la que construye el valor, además de ser un potente sistema de gobierno (Grek, 2009; López, 2013; Ozga, 2009; Popkewitz, 2013). El proceso de transformación

⁴ Traducción propia.

de la educación en mercancía, por supuesto, se completa con otra serie de ingredientes simbólicos e instrumentales, que agregan a esta puesta en escena de números-datos y comparación (Anderson, 2010), nuevos sentidos y direccionalidades: a) persuasión-propaganda (McDonnell, 1994), sobre las cuales incluso se ha llegado a mencionar que es una forma fácil de mostrar «buenos resultados» educativos dentro de los ciclos electorales (Supovitz, 2009)⁵; b) certificaciones, acreditaciones o cualquier otra medida de consecuencias importantes para los sujetos, ya sean estudiantes o docentes: promoción-repetición, incentivos salariales, becas, etc.; y c) prácticas asociadas con la elección de centros o de estudiantes, implícitas o encubiertas, que se profundizarán a continuación.

Los cuasi-mercados en educación ubican a los sistemas de evaluación en un lugar clave en tanto se transforman, en este contexto, en una tecnología imprescindible para transformar la educación-escolarización en mercancía, asignándole valor a través de las evaluaciones continuas que contribuyen a sostener y fomentar la relación proveedor-cliente (Ball y Youdell, 2007; Fernández González, 2019; Whitty, Power y Halpin, 1999). De esta manera, se ofrece información y datos que el cliente necesita para ejercer su supuesto «derecho a elegir centro», en ocasiones los mismos son ofrecidos de forma comparativa y en otras, en cualquier caso, se deja abierta la posibilidad de comparación por parte del «cliente» y de otros actores que entran en escena con diversos intereses. Así, todos los centros sostenidos con fondos públicos —por supuesto, también los de gestión privada sostenidos con fondos públicos— se hacen «elegibles», entre otras cosas, por el valor que a los mismos se le asignan por estas evaluaciones externas.

De esta manera, la puntuación, el ranking, la comparación son operaciones que se aplican al valor que muchas familias dan a los centros y que utilizan para elegirlos. En esta racionalidad, el valor que obtienen los centros educativos en el mercado aumenta si sus puntuaciones son más altas y si su ubicación en el ranking es mejor. Las elecciones, por su parte, pueden tener una serie de consecuencias, muchas de ellas relacionadas con los recursos que se obtienen: más estudiantes son más grupos, más grupos supone más profesorado —aunque no siempre— y, para algunos centros, supone más ingresos a través de otros cobros que realizan a las familias, algo que hacen la

⁵ Jonathan Supovitz (2009) menciona en su artículo «Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform», que las evaluaciones externas son uno de los medios más visibles para que los políticos demuestren que pueden influir en lo que sucede en las aulas y en la «mejorara de la educación», ya que aplicando el mismo examen, de forma continuada, en tan sólo 2-4 años, coincidiendo con el ciclo electoral, se ha comprobado que hay un ascenso de las puntuaciones. En cualquier caso, a partir de las investigaciones de Linn aclara que si se introduce un examen distinto suele darse un descenso de dichas puntuaciones y, por otra parte, que esta supuesta mejora se debe a cambios muy superficiales y no dicen nada sobre cambios reales dentro del sistema de educación. En este sentido, hay que tener en cuenta que en los documentos (borradores) previos a la Ley se insistía en este argumento, supuestamente científico: que las pruebas estandarizadas aplicadas de forma sostenida contribuirían a la mejora de la educación, sin prestar atención a las críticas reflejadas en una parte importante de la producción académica sobre el tema.

mayoría de centros de gestión privada aunque reciban fondos públicos. El proceso simbólico detallado parece sencillo, mejores puntuaciones-mayor valor, los centros son valorados de acuerdo a dicha relación. Por supuesto es más complejo y no funciona en todos los casos de la misma manera, sobre todo en lugares donde no hay posibilidad de elección, aunque eso no significa que las familias empleen las puntuaciones y el ranking para construir diversas imágenes sobre los centros educativos.

Hasta aquí se ha comentado una de las caras que esta lógica encierra, la otra cara en esta racionalidad mercantilista se da cuando el mismo proveedor —la escuela— asume también la tarea de «elegir a sus clientes». Hace tiempo que hay constancia de las prácticas explícitas e implícitas que ciertas escuelas emplean en la elección de sus estudiantes (Ball, 2003; García Fernández y Moreno, 2002); y algunos autores relacionan específicamente las evaluaciones externas con estas prácticas (Ball, 2013; Ball y Youdell, 2007; Whitty, Power y Halpin, 1999). De esta manera, si los resultados en los exámenes externos juegan un papel importante en el valor que las familias le otorgan a los centros, dentro de esta racionalidad, es coherente pensar que los centros buscarán, si pueden hacerlo, estudiantes que contribuyan a aumentar su propio «valor», teniendo en cuenta que el mismo se vincula a una imagen formada por diversos componentes. Tal como sostienen Ball y Youdell (2007) “esos procesos conducen a la aplicación de prácticas, manifiestas y también encubiertas, de selección en los centros de enseñanza, en su intento por asegurar que cuentan con un alumnado que consideran va a dar mejores resultados con respecto a medidas externas” (p. 44). De la misma manera, en otros análisis realizados por Ball (2013), se concluye que los centros educativos que pueden seleccionar a sus usuarios-clientes (estudiantes), ya sea de forma explícita o implícita, tienen más capacidad y posibilidades para asegurar unos determinados resultados y controlar su posición en los rankings y su imagen en general. Así, los estudiantes que supongan una amenaza para esto quedarán excluidos o segregados, concentrados en determinadas escuelas, como demuestra el trabajo de García Fernández y Moreno (2002) antes mencionado. De esta manera, en contra de lo que esta racionalidad sugiere, la misma afecta seriamente a la igualdad de oportunidades de elegir, y supone una nueva forma de potenciar la reproducción de las desigualdades de origen.

3.2 Exámenes externos, estandarización y desigualdad

En el trabajo realizado por Whitty, Power y Halpin (1999) sobre la implementación de los cuasi-mercados en Estados Unidos, Suecia, Nueva Zelanda, Inglaterra y Gales, se sostiene que la intensificación de la relación educación-resultados, mediante objetivos medibles, hace que los procesos sean tenidos cada vez menos en cuenta y sean simplificados en acciones y relaciones basadas cada vez más en estos resultados cuantificables esperados. En su investigación constatan que esta racionalidad educativa potencia “la tendencia a abandonar de forma gradual la enseñanza en grupos

de alumnos de capacidades diversas y la reaparición de distintas formas de división en grupos homogéneos y de adaptaciones curriculares de niveles diferentes para los distintos grupos, incluyendo la escolarización selectiva” (Whitty, Power y Halpin, 1999, p. 117), lo mismo queda reflejado en otros trabajos ya mencionados (Ball, 2003, 2013; López, 2013; Monarca y Fernández-Agüero, 2018). De esta manera, las prácticas educativas condicionadas por evaluaciones externas refuerzan procesos de estandarización y diferenciación de forma simultánea, marcado por los tiempos, los ritmos y los contenidos de las evaluaciones externas, como así también por las formas de trabajo escolar que unos «buenos resultados» en las mismas sugieren.

En esta línea, Torres (2006), a partir de un amplio recorrido por la literatura especializada, mencionada los siguientes efectos de las evaluaciones externas que se podrían relacionar con la estandarización del pensamiento y de las prácticas educativas: a) “las perspectivas conflictivas del conocimiento se obvian en favor de un falso consenso”, b) “se marginan todavía más las culturas tradicionalmente silenciadas en los centros de enseñanza”, c) “se auspicia el regreso a las estrategias didácticas más tradicionales y autoritarias para trabajar en las aulas”, d) “se refuerza la política de libros de texto más estandarizados”, e) “la preocupación principal del profesorado vuelve a ser la disciplina y la cultura del esfuerzo” (p. 165).

De esta manera, las evaluaciones externas se pueden ver como una nueva forma de reforzar aquel rasgo tradicional —original— del sistema educativo: la monocronía (Terigi, 2010), según la cual, programa, ritmo, secuencia, tareas, tiempos y, en este caso, resultados cuantificables, quedan alineados, sincronizados en unas mismas coordenadas: espacio-tiempo-grupo de estudiantes; cualquier cosa que altere dicha sincronización supondrá un problema. De una manera similar, a partir de algunas de las conclusiones a las que llega Robert Everhart (2006, p. 378) en su trabajo «Leer, escribir y resistir», se puede afirmar que las evaluaciones externas son dispositivos que ayudan a limitar “la variedad de los intereses cognitivos” que se ponen en juego en las interacciones didácticas, dentro de la gran variedad de “formas de conocimiento y de acciones” posibles. Este rasgo, a modo de principio homogeneizador de prácticas, paradójicamente, genera una gran desigualdad, dado que se construye sobre unas supuestas «trayectorias escolares teóricas» que la realidad desmiente (Monarca, 2017a; Terigi, 2010). La heterogeneidad es el rasgo dominante en la vida social y cultural, y también en el ámbito escolar, aunque en muchas ocasiones quede silenciada u oculta; de esta manera, actuar de forma estandariza-alineada, bajo un supuesto que ni la realidad ni la experiencia docente sugieren, genera desigualdad de resultados y, bajo esta racionalidad performativa de la que participan las evaluaciones, contribuyen al fracaso escolar (Terigi, 2010).

Bajo esta racionalidad, una actuación escolar «atada» a las formas y contenidos que la aprobación de las evaluaciones externas demanda, se transforma en un «adiestramiento» que quita tiempo para otro tipo de actividades, contenidos,

interacciones y aprendizajes más significativos para los estudiantes (Heredia Latorre y Kline, 2018; Jennings y Bearak, 2014). La estandarización del pensamiento y la conducta por parte de estudiantes y profesorado afecta negativamente al desarrollo de métodos y actividades diversas —como así también al uso de recursos y materiales variados— en las propuestas pedagógicas. De la misma manera, es preciso destacar los efectos homogeneizadores y de estandarización cultural y política que las evaluaciones de estas características pueden tener.

4. Nuevas formas de gobierno en los centros educativos: más dirección y menos participación

Por último, es importante resaltar la nueva orientación que se quiere dar al «gobierno y funcionamiento de los centros educativos», mucho más focalizado en la dirección y con escasas o ninguna mención a los otros órganos de gobierno y coordinación docente. Para comprender este cambio es preciso resaltar que España ha logrado configurar en décadas pasadas una estructura organizativa de centro claramente democrática. Más allá del funcionamiento real en cada centro educativo, la normativa al respecto establecía, tanto para para colegios de enseñanza infantil y primaria como para institutos de enseñanza secundaria, una forma de gobierno y gestión basada en la participación y la toma de decisiones colegiadas a través de órganos de gobiernos y de coordinación docente (Monarca, 2013). La LOMCE abre cierta incertidumbre sobre este funcionamiento, centrándose casi de forma exclusiva en el refuerzo y redefinición de la función directiva (Monarca, 2012).

El discurso sobre el fortalecimiento de la función directiva va unido al de autonomía de los centros, pero en la forma en que la LOMCE insiste en el lugar que ocupan las y los directores dentro de la administración educativa, subyace una especie de alusión jerárquica a las funciones que estos deben asumir en relación a otras autoridades de dicha administración y estableciendo distanciándola del resto del profesorado. Por lo tanto, al margen de otras lecturas sobre la autonomía, parece una contradicción que se insista en ella al mismo tiempo que se insiste en una dirección escolar fuerte, alineada con las autoridades de la administración educativa, bajo una peculiar forma de entenderla, en la que la totalidad del profesorado, como cuerpo profesional colegiado, apenas es tenido en cuenta en su participación en los órganos de gobierno y de coordinación docente.

Tomando como fundamento ciertas investigaciones y literatura especializada sobre el liderazgo educativo que ha colonizado otras posibles formas de abordar la temática (Monarca, 2013; Schriewer, 2011), desarrollada en países anglosajones o que han partido de sus supuestos, la autonomía de la que habla la LOMCE se refiere casi exclusivamente a los equipos directivos, que no es lo mismo que hablar de autonomía de los centros. Esto supone una forma de fortalecer formas de gestión centralizadas y jerárquicas, y dismantelar, o al menos debilitar, las formas democráticas establecidas

hasta el momento, basadas en la participación, el trabajo compartido y la toma de decisiones colegiadas.

Finalmente, el refuerzo de la función directiva en su rol de guardián de la normativa y de cualquier procedimiento externo que se implemente desde la administración educativa, no solo burocratiza aun más el trabajo pedagógico de los centros, sino que supone una medida clara en el mantenimiento de los rasgos de un campo educativo fuertemente fragmentado, jerarquizado y diferenciado (Monarca, 2017b).

5. Reflexiones finales

Desde el punto de vista histórico la educación no es ajena a las disputas por el poder y la hegemonía; muy especialmente por el poder de hacer ver la realidad de una determinada manera y, en ocasiones, de hacer partícipes a los sujetos en la construcción de las representaciones sobre dicha realidad. En fin, siempre ha sido un espacio de disputas simbólicas e instrumentales (Bourdieu, 1988). En la historia más reciente de la educación institucionalizada, más o menos como la conocemos en el presente, la configuración de los Estados se ha valido de ella para «la construcción» de las «identidades» de sus ciudadanos y la «cultura común». Dichos procesos han adquirido matices diferenciados de acuerdo con los momentos históricos específicos y con las tendencias de los gobiernos de dichos Estados. Por otra parte, además de este rasgo que vincula a la educación institucionalizada con los procesos identitarios, de la misma manera estuvo caracterizada por prácticas diferenciadoras, también con matices importantes. De esta manera, la educación institucionalizada que tenemos siempre estuvo vinculada a la «fabricación» simbólica de la realidad y a la diferenciación asociada con el sistema social y productivo que le dio origen, muy especialmente relacionada con la «división social del trabajo que caracteriza nuestras sociedades» (Monarca, Fernández González y Méndez-Núñez, 2020). Junto con ello, los sistemas democráticos fueron incorporando a la escuela demandas cada vez más numerosas vinculadas con la democratización de la sociedad, la cultura, el conocimiento, etc. Así llegamos en España, y en muchos otros países, a un sistema educativo de masas nunca antes visto en la historia, a partir del cual aquella escuela elitista y diferenciadora se vio amenazada por el derecho universal a la educación.

En el contexto actual, los cambios que se vienen dando en las últimas décadas, a nivel global y local, intensifica las tensiones relacionadas con la educación y con la escuela. El nuevo capitalismo global, las nuevas formas de acumulación y distribución de la riqueza y del poder, la reforma del Estado y otros cambios de la sociedad y las culturas interrogan el sentido de la escuela: para qué sirve la escuela y a quién sirve, qué finalidades tiene y a quién beneficia dichas finalidades, qué tipo de ciudadano debe formar, etc.

Llegamos hoy a una tensión compleja de resolver, una tensión entre formas de ver a la sociedad y a la educación, en la cual la misma idea de educación pública, para todos y todas, comprehensiva, común, está siendo desarticulada (Fernández González y Monarca, 2021; Monarca, Fernández González y Méndez-Núñez, 2020; Viñao, 2012). De esta manera, el duro ataque a la educación pública, común, bajo el argumento de la supuesta crisis de la educación, apela a aquella escuela selectiva y jerárquica que desde «ciertos intereses» se añora. Es posible que el modelo democratizador de la escuela que surgió para acompañar la industrialización y la construcción de los Estados nacionales esté hoy agotado. También es posible que la misma democratización de la educación haya aumentado la tensión entre el «mandato diferenciador», relacionado en parte con una escuela que ha surgido para responder a la división social del trabajo, y el «mandato democratizador», de una escuela pensada para igualar las posibilidades de los sujetos de participar en el mundo. En este sentido, la estructura jerárquica del sistema educativo facilitaba y legitimaba, mediante certificaciones, circuitos educativos diferenciados, test y evaluaciones diversas, la acomodación de los sectores sociales en sus «respectivos lugares»; aunque los movimientos democratizadores de la educación, de la justicia social en general y la filosofía asociada a la escuela pública y gratuita, han alterado en parte este rasgo diferenciador. En efecto, el «mandato democratizador» por el cual la educación se transforma en un derecho de acuerdo con el cual se debe garantizar el acceso, la permanencia y el aprendizaje a todos y todas, ha afectado, aunque no totalmente, al «mandato diferenciador». De esta manera, la escuela democrática choca con dos ideas que han atravesado históricamente a la sociedad y a la educación: a) seleccionar mediante certificaciones y otras prácticas a determinados sujetos y b) distribuir a los sujetos de acuerdo con la estructura social y la división social del trabajo. Bajo esta mirada, si todos pueden acceder a los mismos conocimientos y a las mismas certificaciones, entonces ¿quiénes van a querer asumir los puestos de trabajo más incómodos y duros? De acuerdo con la misma mirada, un acceso de toda la población a una «educación de calidad» o, mejor, a una «buena educación»: a los conocimientos que contribuyen a comprender el mundo y a participar activamente en él, puede suponer un problema para sostener determinado modelo de sociedad.

En efecto, continuar con el avance del proyecto democratizador de la educación, si se hace de forma «radical», podría terminar por poner en cuestión el mismo modelo social actual y el mismo «orden de las cosas»; algo a lo que el «acceso a la educación» parece haber contribuido. Por tanto, dentro del contexto económico y social actual a nivel global, a nivel de los propios Estados nacionales y dentro de estos, la situación educativa parece ser el reflejo de la alta tensión que se ha generado, en la que se han reanimado viejas disputas por la educación junto a otras nuevas. En este sentido, estas tensiones, la supuesta crisis de la educación y de la escuela, pueden ser interpretadas como un reacomodamiento de posiciones, en el que se ve cada vez con más claridad que se ataca con dureza a la escuela pública y a los procesos de democratización de la educación (Viñao, 2012). Tal como se mencionó, asistimos a procesos que buscan

transformar a la educación en una mercancía, en los que “la educación está siendo reconceptualizada como una oportunidad para el beneficio” (Ball, 2012, p. 21). La LOMCE como prescripción normativa se ubica en este escenario, ofreciendo direcciones en relación a las tensiones antes mencionadas y contribuyendo a transformar los significados y las prácticas educativas que marcaron las tendencias más transformadoras y democratizadoras en la historia de la educación hasta el momento; incluso, a pesar de que las evidencias relacionadas con esta «ola de reforma educativa» no ha supuesto el “incremento de las oportunidades a una escala significativa” (Whitty, Power y Halpin, 1999, p. 160).

Queda aún por ver cómo se darán los procesos de apropiación y resignificación de los sujetos, centros educativos, movimientos y grupos sociales, como así también los procesos de resistencia y construcción que los mismos desplieguen.

Referencias bibliográficas

- Adelle, C. y Weiland, S. (2012). Policy assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 25-33. DOI: 10.1080/14615517.2012.663256
- Álvarez-López, G. y Valle, J. M. (2019). Propuesta de modelo de evaluación sistémica para la educación básica. *Revista de Educación*, 385, 145-172.
- Anderson, G. (2010). A Reforma Escolar como Performance e Espetáculo Político. *Educação & Realidade*, 35(2), 57-76.
- Apple, M. W. (1997a). *Teoría crítica y educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Apple, M. W. (1997b). El neoliberalismo y la naturalización de las desigualdades: genética, moral y política educativa. En P. Gentili (Comp.), *Cultura, política y currículo* (pp. 81-110). Buenos Aires: Losada.
- Apple, M. W. (2006). Understanding and Interrupting Neoliberalism and Neoconservatism in Education. *Pedagogies*, 1(1), 21-26.
- Apple, M. W. (2019). On Doing Critical policy analysis. *Educational Policy*, 33(1) 276-287.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En N. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Buenos Aires: Granica.
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Revista Educación y Pedagogía*, XV, 37, 87-104.
- Ball, S. (2012). *Global Education Policy: austerity and profit*. La Laguna (España): Universidad de La Laguna.

- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Informe preliminar para el V Congreso Mundial de la Internacional de la Educación. Londres: Universidad de Londres. Instituto de Educación.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc., Campinas*, 26(92), 725-751.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2011). *Index for Inclusion. Developing learning and participation in schools*. Bristol: CSIE.
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do pisa como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1009-1036.
- Cerny, P. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- Díez-Gutiérrez, E. (2018). *Neoliberalismo educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Edwards Jr, D. B. y Moschetti, M. (2020). The sociology of policy change within international organisations: beyond coercive and normative perspectives—towards circuits of power. *Globalisation, Societies and Education*.
- Everhart, R. (2006). Leer, escribir y resistir. En H. Velasco, H., F.J. García y A. Díaz de Rada (Eds.), *Lecturas de antropología para educadores* (pp. 355-388). Madrid: Trota.
- Fernández-González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE. *Bordón*, 67 (1), 165-178.
- Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: El cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2509>
- Fernández González, N. (2019). *El cercamiento neoliberal de la escuela pública en Madrid: Un estudio del discurso y la gubernamentalidad*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 379-401.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2019). Política educativa e discursos sobre qualidade: usos e ressignificações no caso español. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 4(1), 55-83.

- Fernández González, N. y Monarca, H. (2021). Lo común en la educación: praxis de lucha social en la escuela pública. En J. Collet y S. Grinberg (Eds.), *¿Qué educación tenemos y qué educación queremos? Debates, luchas y propuestas en América Latina y España* (en edición). Madrid: Morata.
- García Fernández, J. A. y Moreno, I. (2002). *La respuesta a las necesidades educativas de los hijos de inmigrantes en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.
- Gentili, P. (1997). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En P. Gentili (comp.). *Cultura, política y currículo* (pp. 111-144). Buenos Aires: Losada.
- Gimeno, J. (1998). *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.
- Giroux, H. y McLaren, P. (1998). *Sociedad, cultura y educación*. Madrid: Miño y Dávila.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA ‘effect’ in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37.
- Heredia Latorre, R. y Kline, J. (2018). Teaching to the test: La práctica docente como entrenamiento o como educación. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 3(2), 45-59.
- Jennings, J. L. y Bearak, J. M. (2014). “Teaching to the test” in the NCLB era: How test predictability affects our understanding of student performance. *Educational Researcher*, 43(8), 381-389.
- Kaplan, C. y Ferrero, F. (2002). La “Marca de Caín” o el regreso de las explicaciones deterministas bajo la impronta de la ideología neoliberal. *BARBECHO, Revista de Reflexión Socioeducativa*, 1, 12-15.
- Le Grand, J. (1991). Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101, 408, 1256-1267.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 307, del 24 de diciembre de 2002.
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 295, del 10 de diciembre de 2013.
- López, L. (2013). Leyendo los lenguajes de pisa críticamente: un análisis a través del inmigrante. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 15-29.
- Lundgren, U. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 17(2), 15-29.
- Matheus, D. y Lopes, A. (2014). Sentidos de Qualidade na Política de Currículo (2003-2012). *Educação & Realidade*, 39(2), 337-357,

- McDonnell, L. (1994). Assessment Policy as Persuasion and Regulation. *American Journal of Education*, 102(4), 394-420.
- Monarca, H. (2012). La nueva ley orgánica para la mejora de la calidad educativa. La restauración del discurso conservador. *Tendencias Pedagógicas*, 20, 107-121.
- Monarca, H. (2013). Fundamentos de las políticas educativas para el liderazgo organizacional. Análisis de un caso. *Revista de Ciencias Sociales*, 19(3), 523-535.
- Monarca, H. (2017a). Políticas públicas de apoyo educativo y configuración de trayectorias escolares. *magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 10 (20), 69-84.
- Monarca, H. (2017b). El profesionalismo como espacio de disputas simbólicas. En H. Monarca y B. Thoilliez (Coords.), *La profesionalización docente. Debates y propuestas* (pp. 41-52). Madrid: Síntesis.
- Monarca, H. y Fernández-Agüero, M. (2018). Opinión del profesorado sobre las fortalezas y debilidades de las evaluaciones externas de aprendizaje en España. *Educación XX1*, 21(2), 249-273.
- Monarca, H., Fernández González, N. y Méndez-Núñez, Á. (2020). Orden social, Estado y escuela: de la producción de lo común a la producción de la diferencia. *RECERCA, Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(2), 117-136.
- Monarca, H., Fernández-González, N. y Méndez-Núñez, Á. (2021). Social order, regimes of truth and symbolic disputes: a framework to analyze educational policies. *Filosofija. Sociologija*, en prensa.
- Normand, R., Liu, M., Carvalho, L. M., Oliveira, D. A. y LeVasseur, L. (Eds.) (2018). *Education Policies and the Restructuring of the Educational Profession: Global and Comparative Perspectives*. Springer.
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162.
- Popkewitz, Th. (2013). PISA: números, estandarización de la conducta y la alquimia de las materias escolares. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 47-64.
- Puelles, M. (2009). Calidad, reformas escolares y equidad social. En M. A. Santos Rego (ed). *Políticas educativas y compromiso social el progreso de la equidad y la calidad* (pp. 25-39). Barcelona: Octaedro.
- Schriewer, J. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En M. Caruso y H-E. Tenorth (Comps.), *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp. 41-105). Buenos Aires: Granica.

- Supovitz, J. (2009). Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. *J Educ Change*, 10, 211-227.
- Terigi, F. (2010). El saber pedagógico frente a la crisis de la monocromía. En G. Frigerio y G. Diker (comps.). *Educación: saberes alterados* (pp. 99-110). Paraná (Argentina): Fundación La Hendija.
- Torres, J. (2006). Los indicadores de rendimiento como estrategia y medida contrarreformista en las reformas educativas. En J. Gimeno (2006). *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar* (pp. 155-179). Madrid. Morata.
- Vanderberghe, V. (2002). Combinación de los controles burocráticos y de mercado en educación: ¿Una respuesta a las deficiencias burocráticas y de mercado? En N. Narodowski, M. Norez y M. Andrada (comps.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 213-238). Buenos Aires: Granica.
- Willis, P. (2006). Producción cultural no es lo mismo que reproducción cultural, que a su vez no es lo mismo que reproducción social, que tampoco es lo mismo que reproducción. En H. Velasco, F. J. García y A. Díaz de Rada (eds.). *Lecturas de antropología para educadores* (pp. 431-461). Madrid: Trota.
- Viñao, A. (2012). El asalto a la educación: privatizaciones y conservadurismo. *Cuadernos de Pedagogía*, 421, 81-85.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el Mercado*. Madrid: Morata.

Para este capítulo:



Monarca, H. y Fernández González, N. (2020). Reconfiguración de los sentidos sobre la educación en España a partir de la nueva ley de educación (LOMCE). En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 157-174). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](#)

\$ ī A ē § ō =%∞U b M U Œ Y ī G ē A # ī æ x d K V ū ī l > ī U Æ Ū , > @ □ □ ° Z ī
/ â l ø ÷ Ě ³ ~ 5 . Ý A ī g % R Œ ý M Ç " . E j V n ì ° Ý 6 Ó Ú Œ Œ □ ī ì C † ī ð 2
± Œ æ f © È « ĭ Ā à Ū L 0 ħ e 6 ō © **GLOBALIZacIÓN** „ 1 Ā □ P □ ÷ □ □ □ :
@ Ā N b 0 x Ě ç ū ī Á š C W e b Ō ~ r F Q ĭ Ū ™ ¾ Ā " Œ □ ô ĭ 2 (Ě ² > * □ 3 □ Ā
Ý Ū [□ » K ¹ – ĭ ° P Z Ú Ý Ū M ‡ ž **BĐÉP** s í ^ â q c ½ Ý * é ô Ū □ c Y Ū 8 □ Ū □
_ s / F ² § Æ H z < È A p ý **N3OLiBERaL1SM0** > = } \$ ' æ Ū P = D 3 6 □
< ° □ @ ™ Ā ô R C ī Ū C » ^ : r K D e ž Ý ī A o / μ _ M £ E B Ç â m f Ū ç È b " F
Ō P q ¼ š ñ l M ò Ā ī Ō μ Ó **C** ĭ ` R B s V Æ n # > **PODER** h } „ l ' ī 7 B Ĭ ;
ī Q □ 1 & < æ x , Ó < ' N A □ **N** ū ā a ō I h K E W Ç 5 3 à Á d Ý Ò £ € Ò ī ~
© + ī 7 â ™ • { T N D D ĭ **N** í Ō % T T **N** D ? t " ĭ R G Ū V - È 0 □ ` □ Ō □
' μ ... è 7 , ^ b š ī ¼ « **t** ī Ā ... M **I** . F × Ū E à d ¾ **U** ß ‡ „ □ [\ ĭ ^ ² æ
' (~ ß Á , Ō c â á ī 2 **i** ū Q X Œ Z / **O** ` ò **N** ° b „ **L** Œ Ō Ā ~ ī Á ^ š ³ ĭ
Ā □ & ° ° n ¼ N Ā Ě A ` **L** Á ~ l v a %∞ **R** Z G **C** Ā í □ **A** g } Ā Y ī × Ū , ¥ Œ —
/ ĭ m è ī N è F Ō ¹ ÷ **i** ¾ É Ū J **C** à **M** C ? ĭ ç Ě ō **R** † Ū » @ □ à T . >
„ 0 > m Ū ī (¼ ³ **Z** □ æ 0 ~ ī ž **A** 9 ' A ‡ q § Œ p v > 9 6 " ½ □
^ □ ¥ ū - **IDEOLOGÍA** 1 □ § # **6** D **C** ä μ n q ¥ Ě ī ī ō " 5 ÷ ī □
d Ū É 2 , c Ý Ç c □ S **CoNOCIMiEntO** n ^ □ » 2 6 ' X ~ ī
Á Ê § / **i** s æ H Ç ä **Ó** ‡ ī . ĭ □ y φ q e Ā ō Ž □
Ū ° ' D r □ ō **Ō** 1 Ā 4 J @ ' **N** p ī \ Ū § Ū † ō [ī 2 d
/ D p y ø ³ 5 > **N** Ā È B ° f 0 : ī) ī ~ Ý Œ ī " ™ Ū
Ā K ō ī ° □ ³ 3 % 5 . □ ī ™ - ī , Á ° à Ā 0 (ī J □
+ ^ G ō Ō ' ū □ ā Đ 1 0 a ā ß □ < ī \ ā • □